



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Análisis de la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas dentro del contexto trifronterizo: 1991 a 2015**

**Olga Lucía Chaparro Africano**

Universidad Nacional de Colombia

Sede Amazonia

Leticia-Amazonas, Colombia

2021

# **Análisis de la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas dentro del contexto trifronterizo: 1991 a 2015**

**Olga Lucía Chaparro Africano**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

**Doctora en Estudios Amazónicos**

Director (a):

PhD., Gonzalo Téllez Iregui

Línea de Investigación:

Desarrollo Regional en la Amazonia

Grupo de Investigación:

Historia Ambiente y Política –HIAMPOL

Universidad Nacional de Colombia

Sede Amazonia

Leticia-Amazonas, Colombia

2021

*A Lucia Asaí- “Lulis” y Martín Alonso- “Tintin”,  
mis amados hijos. Por acompañarme y creer  
en mí”*

*A mis padres Plutarco y Mercedes,  
Boyacenses que me enseñaron el valor de la  
tierra, el territorio, la importancia de la  
producción y consumo de alimentos  
saludables, a mi mami por sus bendiciones  
diarias, por sus tantas enseñanzas.*

*A Pablo Lemos Pereira - uruguayo, por su  
apoyo, compañía, respeto, amor y cariño.*

*A todos mis amig@s de la Amazonia, sin ellos  
no sería quien soy.*



## **Declaración de obra original**

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

---

Olga Lucía Chaparro Africano

Fecha 30/04/202



## Agradecimientos

A Dios, por todo en mi vida.

Al Departamento del Amazonas y a la Fundación Ceiba, por su gestión y apoyo económico a través de la beca de Fortalecimiento del Talento Humano del programa “Amaciencias”. Sin este gran apoyo, no hubiera podido hacer el doctorado.

Al Programa de Estudios Latinoamericanos, caribeños e Ibéricos (LACIS) de la Universidad de Wisconsin, quienes me acogieron y me brindaron apoyo académico y personal durante la pasantía y durante la pandemia, gracias y bendiciones: profesores Alberto Vargas-Director Asociado y Katarzina Olga Beilin-Directora.

Al profesor Gonzalo Téllez Iregui, director de tesis, por su apoyo académico, personal, por sus aportes y enseñanzas en este proceso; y a los miembros del Grupo de Investigación en Gestión de la Empresa Pecuaria – GIGEP, quienes con sus trabajos me orientaron para adelantar la investigación y escribir el documento de tesis.

A la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia, Secretaría académica (Solangel y Sarita), a la Coordinación de Postgrados (Eliana Jiménez, Ana Milena Castro), por todo su apoyo y gestión administrativa-Gracias.

A mis amigos y compañeros del grupo de investigación Historia ambiente y política, María Teresa, por su generosidad y buena voluntad, a Lis, Magdalena, Laura.

A las autoridades político-administrativas, Autoridades y asociaciones indígenas, ONG y a todos quienes me ayudaron con información para esta investigación, a todos aquellos que contribuyeron y me brindaron su apoyo y amistad.

Para todos, inmensos agradecimientos.

## Resumen

### **Análisis de la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas dentro del contexto trifronterizo: 1991 a 2015**

El departamento del Amazonas está ubicado en el extremo sur de Colombia, limita al norte con Caquetá y Vaupés, al este con Tabatinga población brasilera, al sur con el departamento peruano de Loreto y al oeste con Putumayo. Es el departamento más extenso del país, con 109.665 km<sup>2</sup>, cerca de 75.000 habitantes en 2015. Este departamento fue creado con la promulgación de la Constitución en el año 1991; no cuenta con entidades territoriales del nivel local en cerca del 93% de su territorio, cerca del 87% del territorio es Resguardo Indígena; donde en el Trapecio Amazónico que es el 7% de su territorio hay dos municipios Leticia, con 16 resguardos indígenas y Puerto Nariño, que tiene el 98% de su jurisdicción como parte del Resguardo Indígena Ticuna, Cocama y Yagua(Chaparro, 2010) y donde de manera significativa, cerca del 43,4% de la población se auto reconoce como indígena, el 51% de la población es menor de edad y el 48,3% son mujeres (DANE; 2005, proyección 2017) y finalmente donde sus características socio-económicas y culturales responden a unas dinámicas transfronterizas, entre Brasil y Perú y a una política de conservación forestal.

Esta investigación analizó la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas, en el periodo 1991-2015, se revisaron las acciones del estado para resolver el problema de la inseguridad alimentaria en el periodo 1991-2010 y en especial el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 “Moniya- Amena” – Árbol de la Abundancia, para el cual se tuvo en cuenta el marco de Análisis y gestión de Políticas Públicas, el cual ha sido planteado inicialmente por Knoepfel, et al (2006, 2007) y

complementado por Subirats et al (2008), en el cual se pueden diferenciar dos variables de análisis: Las Variables Dependientes: son los fenómenos sociales que se pretenden explicar, que están representados en la extensión y contenido específico (sustancial e institucional) de los diversos productos de las políticas públicas, y las variables Independientes: son los fenómenos sociales explicativos, representados en la conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general.

Para complementar el análisis, se realizó a través del método Delphi, la identificación de limitantes de la política pública en el Amazonas y se hizo análisis del discurso en relación con el asunto alimentario y sus políticas, asumido o adaptado por los actores de la política pública.

**Palabras clave:** Análisis de Políticas Públicas, Seguridad Alimentaria, políticas alimentarias, problemas alimentarios, Amazonas, Trapecio Amazónico.

## Abstract

### **Analysis of the Public Food Policy in the department of Amazonas within the tri-border context: 1991 to 2015**

The department of Amazonas is in the extreme south of Colombia, limits to the north with Caquetá and Vaupés, to the east with Tabatinga, a Brazilian population, to the south with the Peruvian department of Loreto and to the west with Putumayo. With 109,665 km<sup>2</sup>, it is the largest department in the country, with about 75,000 inhabitants in 2015. This department was created with the promulgation of the Constitution in 1991, it does not have territorial entities at the local level in about 93% of its territory, about 87% of the territory is Indigenous Reservation; where in the Amazon Trapezoid, which is 7% of its territory, there are two municipalities Leticia, with 16 indigenous reservations and Puerto Nariño, which has 98% of its jurisdiction as part of the Ticuna, Cocama and Yagua Indigenous Reservation (Chaparro, 2010) and where significantly, about 43.4% of the population self-recognize as indigenous, 51% of the population is underage and 48.3% are women (DANE; 2005, 2017 projection) and finally where their Socio-economic and cultural characteristics respond to cross-border dynamics between Brazil and Peru and to a forest conservation policy.

This research analyzed the Public Food Policy in the department of Amazonas, in the period 1991-2015, the actions of the state were reviewed to solve the problem of food insecurity and especially the Departmental Plan for Food and Nutrition Security 2011-2021 "Moniya - Amena "- Tree of Abundance, for which the framework of Analysis and Management of Public Policies was taken into account, which has been initially proposed by Knoepfel, Larrue, Varone and Hinojosa (2006, 2007) and complemented by Joan Subirats et al (2008)., in which two analysis variables can be differentiated: The Dependent

Variables: are the social phenomena that are intended to be explained, which are represented in the extension and specific content (substantial and institutional) of the various products of public policies. and The Independent variables: they are the explanatory social phenomena, represented in the behavior of the actors, which are under the direct influence of the activatable resources and the general institutional context.

To complement the analysis, it was carried out through the Delphi method, the identification of limitations of public policy in the Amazon and discourse analysis was made in relation to the food issue and its policies, assumed or adapted by public policy actors.

**Keywords:** Public Policy Analysis, Food Security, food policies, food problems, Amazon, Amazon Trapeze.



# Contenido

	Pág.
<b>Resumen</b> .....	<b>VIII</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XVI</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XVIII</b>
<b>Lista de Símbolos y abreviaturas</b> .....	<b>XX</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Problema de Investigación y Objetivos</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Capítulo 1 Antecedentes y Estado del Arte</b> .....	<b>13</b>
1.1 El Problema Alimentario .....	13
1.2 Estudios sobre Alimentación en la Amazonia.....	21
1.2.1 Alimentación y Cultura en el Amazonas.....	21
1.2.2 Selva y Mercado.....	24
1.2.3 Seguridad Alimentaria en Comunidades Indígenas del Amazonas.....	25
1.2.4 Lo tradicional en lo Urbano .....	25
1.2.5 Mujeres Indígenas, Globalización, Alimentos y Políticas Sociales.....	26
1.2.6 Comida, territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos.....	26
1.2.7 Estado de la Soberanía Alimentaria en las AATIS.....	29
1.3 Estudios de Políticas Públicas sobre Seguridad Alimentaria .....	30
<b>2. Capítulo 2 Referentes Teóricos y Conceptuales</b> .....	<b>35</b>
2.1 Las Políticas Públicas .....	35
2.1.1 Cómo ciencia:.....	35
2.1.2 Cómo Acción de Estado: .....	35
2.2 Análisis de la Política Pública:.....	37
2.2.1 Enfoques Teóricos de Análisis de Políticas Públicas .....	38
2.2.2 Marco Operativo del Análisis de la Política Pública.....	40
2.2.3 Ciclo de la Política Pública.....	44
2.3 La Seguridad Alimentaria – Marco Conceptual.....	51
2.3.1 Perspectiva Internacional y Evolución del Concepto de la SAN.....	52
2.3.2 La seguridad alimentaria y nutricional: un sistema y sus componentes .....	56
2.3.3 Perspectiva Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	64
<b>3. Capítulo 3 Marco Metodológico</b> .....	<b>76</b>

<b>4. Capítulo 4 Marco Espacio Temporal.....</b>	<b>81</b>
4.1 Marco Espacio Temporal .....	81
4.2 Departamento de Amazonas: Territorio y Frontera. ....	86
<b>5. Capítulo 5 Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento del Amazonas en el periodo 1991 a 2010 y Acciones del Estado para Resolver los problemas.....</b>	<b>93</b>
5.1 Disponibilidad de los alimentos .....	97
5.2 Acceso a los Alimentos .....	111
5.3 Consumo De Alimentos .....	117
5.4 Aprovechamiento Biológico.....	122
5.5 Calidad e inocuidad de alimentos .....	130
5.6 Problemática Por Ejes De Seguridad Alimentaria Y Nutricional .....	133
5.7 Acciones del Estado que buscaron solucionar el Problema alimentario en el departamento de Amazonas.....	135
5.8 Conclusiones .....	139
<b>6. Capítulo 6 Marco de Análisis de Knoepfel et al (2006) del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN- Moniya Amena- 2011-2021 .....</b>	<b>142</b>
6.1 Variables Explicativas .....	145
6.1.1 Actores.....	146
6.1.2 Recursos.....	158
6.1.3 Las reglas institucionales. ....	176
6.2 Variables para Explicar .....	179
6.2.1 Fase 1. Inclusión del problema Publico a resolver en la Agenda Gubernamental. ....	180
6.2.2 Fase 2 Programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública. 183	
6.3 Nivel de Cumplimiento de Implementación .....	198
6.4 Conclusiones .....	206
<b>7. Capítulo 7. Identificación de Limitantes para la implementación de la Políticas Pública Alimentaria en el Amazonas. ....</b>	<b>210</b>
7.1 El Método o Técnica Delphi. ....	213
7.2 Aplicación del Método Delphi.....	217
7.3 Análisis de la Información. ....	222
7.4 Conclusiones .....	229
<b>8. Capítulo 8. La importancia del debate entre la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria. ....</b>	<b>232</b>
8.1 Metodología.....	233
8.2 Hallazgos.....	237
8.3 El Sistema Alimentario.....	240
8.4 Evolución del Régimen Alimentario y el surgimiento de la Seguridad Alimentaria. 242	
8.5 La perspectiva de la seguridad alimentaria en las políticas alimentarias.....	248
8.6 La perspectiva de la soberanía alimentaria en las políticas alimentarias.....	254
8.7 La perspectiva de la Autonomía Alimentaria en las políticas alimentarias.....	259
8.8 Análisis de Resultados y Discusión.....	261
8.9 Conclusiones .....	264

---

<b>9. Capítulo 9 Discusión, Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>266</b>
<b>A. Anexo: Ejes de la Política PSAN, sus líneas de acción y las dimensiones del derecho a la alimentación.....</b>	<b>277</b>
<b>B. Anexo: Planes de entrevistas.....</b>	<b>279</b>
Plan de entrevista 1. semiestructurada con líderes, actores institucionales, políticos y expertos.....	279
Plan de entrevista 2 para habitantes del Amazonas.....	280
<b>Bibliografía .....</b>	<b>281</b>

## Lista de figuras

	Pág.
<b>Figura 2-1:</b> Ciclo, etapas y productos de las Políticas Públicas .....	44
<b>Figura 2-2:</b> Evolución y línea de tiempo de la seguridad alimentaria y nutricional.....	56
<b>Figura 2-3:</b> Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional; FAO .	63
<b>Figura 2-4:</b> Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN El Salto Social 1994-1998: Reconstrucción del Gasto Público. ....	65
<b>Figura 2-5:</b> Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Cambio para construir la Paz 1998-2002: Reconstrucción del Tejido Social. ....	67
<b>Figura 2-6:</b> Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN: Hacia un Estado Comunitario 2002-2006.....	68
<b>Figura 2-7:</b> Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010.....	70
<b>Figura 2-8:</b> Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Prosperidad para Todos: 2010-2014.....	72
<b>Figura 3-1</b> Metodologías empleadas, para responder a los objetivos planteados...	80
<b>Figura 2-9:</b> Estrategias del Plan Nacional de SAN: 2012 -2019.....	74
<b>Figura 4-1:</b> Estado legal del territorio del Amazonas 2002.....	89
<b>Figura 5-1:</b> PIB Amazonas por sectores 2008. ....	98
<b>Figura 5-2:</b> Importaciones de Vegetales y Productos Agrícolas Instituto Colombiano Agropecuario – Ica Amazonas 2010 - 2011 .....	99
<b>Figura 5-3:</b> Importaciones de Animales y Productos Pecuarios Instituto Colombiano Agropecuario – Ica Amazonas 2010 - 2011 .....	99
<b>Figura 5-4:</b> Comportamiento de la Producción Bovina Departamento del Amazonas 2010	102
<b>Figura 5-5:</b> Comportamiento de la actividad porcina. Departamento del Amazonas- 2010	103
<b>Figura 5-6:</b> Comportamiento de la Comercialización de Fariña Departamento Del Amazonas 2010.....	107
<b>Figura 5-7:</b> Proporción de Lactancia Materna Exclusiva Departamento de Amazonas. 2005 – 2010	120
<b>Figura 5-8:</b> Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 6 años Amazonas 2005-2010	124
<b>Figura 5-9:</b> Prevalencia de desnutrición aguda en los menores de 6 años. Amazonas 2005-2010	125
<b>Figura 5-10:</b> Proporción bajo peso al nacer 2005-2010 .....	126

---

<b>Figura 5-11:</b>	Calidad del agua para consumo humano departamento de las Amazonas 129	
<b>Figura 5-12:</b>	Inspección, vigilancia y control de alimentos importados por parte del Invima entre los años 2007 al 2011 .....	132
<b>Figura 6-1:</b>	Enfoque Metodológico Análisis de la Política Pública. ....	145
<b>Figura 6-2:</b>	Decreto 101 de 18 de septiembre de 2013. CTSAN. ....	149
<b>Figura 6-3:</b>	Mapa de actores.....	150
<b>Figura 6-4:</b>	Intensidad de la Pobreza Multidimensional- 2018.....	154
<b>Figura 6-5:</b>	Triángulo de actores .....	158
<b>Figura 6-6:</b>	Matriz seguimiento al PDSAN-2011-2021 .....	171
<b>Figura 6-7:</b>	Foro Departamental de SAN - 2008.....	182
<b>Figura 7-1:</b>	Solicitud de ayuda para responder a la pregunta de investigación.....	217
<b>Figura 7-2:</b>	Calificación de los Factores Limitantes. ....	219
<b>Figura 7-3:</b>	Factores Limitantes en las Políticas Públicas .....	222

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 3-1:</b> Documentos fuentes secundarias revisados .....	79
<b>Tabla 4-1:</b> Orden cronológico los cambios de organización político administrativa que ocurrieron durante varias décadas en el territorio del actual Departamento. ....	87
<b>Tabla 4-2:</b> Gobernadores y Planes de Desarrollo en el Departamento de Amazonas 1991- 2020.	90
<b>Tabla 5-1:</b> Comportamiento de la producción agrícola Departamento del Amazonas	100
<b>Tabla 5-2:</b> Comportamiento de la producción pecuaria - Departamento del Amazonas. Informe de coyuntura del sector agropecuario .....	101
<b>Tabla 5-3:</b> Relación del Inventario de estanques Departamento del Amazonas.....	104
<b>Tabla 5-4:</b> Distribución Total de la Población Según Aseguramiento año 2009 .....	122
<b>Tabla 5-5:</b> Problemas priorizados por ejes de la Seguridad alimentaria en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Amazonas.....	134
<b>Tabla 5-6:</b> Actos político administrativos relacionados con asuntos alimentarios en el Archivo de ordenanzas de la Asamblea Departamental del Amazonas.....	136
<b>Tabla 5-7:</b> El asunto productivo y alimentario en los Planes de Desarrollo 2002 – 2019	138
<b>Tabla 6-1:</b> Población y Pobreza Multidimensional 2016/2018. ....	154
<b>Tabla 6-2:</b> Nivel Internacional .....	159
<b>Tabla 6-3:</b> Nivel nacional .....	161
<b>Tabla 6-4:</b> Nivel departamental.....	163
<b>Tabla 6-5:</b> Principios de acción del PDSAN –Amazonas -2011-2021.....	184
<b>Tabla 6-6:</b> Elementos constitutivos del PDSAN- Ordenanza 026 de 2011. ....	186
<b>Tabla 6-7:</b> Análisis del Producto 2. Programa Político Administrativo – (PPA) .....	194
<b>Tabla 6-8:</b> Cumplimiento de las metas decenales del PDSAN Amazonas -2011-2021 .	205
<b>Tabla 7-1:</b> Ventajas y desventajas del método Delphi.....	216
<b>Tabla 7-2:</b> Factores que limitan la implementación y el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Opinión de 19 entrevistados, personas de interés y/o expertos .....	218
<b>Tabla 7-3:</b> Factores Limitantes seleccionados .....	219
<b>Tabla 7-4:</b> Calificación de los Factores limitantes para la implementación y cumplimiento de objetivos de políticas de SAN y su importancia relativa .....	220
<b>Tabla 7-5:</b> Factores Limitantes para la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y su importancia relativa.....	221

---

<b>Tabla 7-6:</b> Agrupamiento de factores limitantes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación. ....	222
<b>Tabla 7-7:</b> La corrupción administrativa.....	226
<b>Tabla 8-1:</b> Publicaciones con los Descriptores en google general y cuatro bases de datos entre el 2000 y 2015. ....	237
<b>Tabla 8-2:</b> Algunos de los documentos Revisados.....	239
<b>Tabla 8-3:</b> Ejes Determinantes e Indicadores de la seguridad alimentaria. ....	253
<b>Tabla 8-4:</b> Categorías y subcategorías de la Soberanía alimentaria .....	258
<b>Tabla 8-5:</b> Contrastes de los conceptos seguridad, soberanía y autonomía alimentaria	261

## Lista de Símbolos y abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
APA	Acuerdo Político Administrativo
APS	Atención Primaria en Salud
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CPC	Constitución Política de Colombia.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
DRI	Desarrollo Rural Integrado.
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional.
DPS	Departamento de la Prosperidad Social.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar familiar.
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario.
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
OBSSAN	Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
OM	Organismo Multilateral
OMS	Organización Mundial de la Salud
PA	Plan de Acción
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SBAN	Soberanía Alimentaria y Nutricional
Sinchi	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria

# Introducción

*“La Amazonia tiende a ser vista como «naturaleza», «reserva de recursos», «fuente inagotable» o incluso «vacío demográfico», ideas que acaban siendo asumidas por las clases dominantes nacionales en sus relaciones de integración subordinada o «servidumbre voluntaria» (Étienne de La Boétie<sup>1</sup>) respecto de los centros dinámicos del capitalismo. Esa visión ignora la complejidad geográfica de la región.” (Carlos Walter Porto-Gonçalves, 2017)<sup>2</sup>*

El Concepto de alimentación ha evolucionado según los acuerdos sociopolíticos internacionales, que han surgido alrededor del reconocimiento de la dignidad humana, la igualdad, inalienabilidad de los derechos de todas las personas, y de las condiciones mundiales relacionadas básicamente con la disponibilidad y acceso a los alimentos. Los modelos de desarrollo económico han privilegiado distintas medidas en torno al bienestar, crecimiento económico, la distribución equitativa de las oportunidades, el incremento de la efectiva acción estatal, o el incremento en las capacidades, en procura de enfrentar las privaciones a las que pueden verse sometidas las personas debido a su condición socioeconómica, procedencia, postura ideológica o de género, entre otras.

El problema alimentario surgió simultáneamente con la aparición del hombre en la tierra<sup>3</sup>, hoy es uno de los problemas más apremiantes en el mundo, lo cual se ha agudizado y

---

<sup>1</sup> Discurso de la servidumbre voluntaria o el contra uno. Étienne de La Boétie. Orléans (Francia), 1549. Escritor y político francés del siglo XVI (1530–1563). Interesado por los clásicos griegos y latinos, este ensayo se escribe durante su estancia en la ciudad de Orléans para cursar estudios de Derecho. Con este escrito se gana el respeto de Montaigne, del que será amigo hasta su muerte. Su amigo Montaigne afirmaba que este texto había sido redactado en 1549, cuando su autor contaba con 18 años, aunque estudiosos modernos consideran más probable que fuera escrito en 1552 o 1553, cuando el autor se encontraba en la Universidad. Posteriormente el manuscrito circuló de forma privada, pero no fue publicado hasta 1576, ya muerto el autor. La traducción que aquí se publica proviene del texto Discurso de la servidumbre voluntaria o el contra uno (1947), edición, notas y versión del francés realizadas por José María Hernández-Rubio. Madrid: Nueva Época.

<sup>2</sup> Carlos Walter Porto-Gonçalves, 2017. Amazonia, Amazonia-Tensiones Territoriales Actuales. Ensayo. NUSO Nº 272 / Noviembre - diciembre 2017. <https://nuso.org/articulo/amazonia-amazonias/>

<sup>3</sup> Sioridze, Natela. problema mundial: el problema de la alimentación. <https://es.nextews.com/0e6213f7/>

evidenciado como efecto colateral de la pandemia por la COVID-19, en el Amazonas y en el mundo. “El impacto de la COVID-19 dejó en evidencia problemas estructurales que tiene la población amazonense en sectores como: salud, educación, **seguridad alimentaria**, agua y saneamiento básico, entre otros, generando una situación permanente de desigualdad y vulnerabilidad para su población. A lo anterior se suman otros factores que amenazan y afectan a la población, como: la minería ilegal, la explotación ilegal de recursos forestales, la utilización de los principales ríos para el tráfico de drogas, adicional al incremento de tráfico y explotación de personas, en donde las condiciones de aislamiento han empobrecido aún más a la población agudizando las necesidades ya existentes”<sup>4</sup>. Según el último informe de: La misión de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas-OCHA, Se estima que el 59 % de la población del departamento del Amazonas en Colombia enfrenta inseguridad alimentaria moderada o severa; en la zona fronteriza con Brasil esta cifra es del 42 %, mientras que en las zonas con Perú se estima que es del 49 %<sup>5</sup>. Esta información hace parte de mis preguntas y problema de investigación sobre ¿cuál es la relación entre las políticas públicas alimentarias y la existencia o no de seguridad alimentaria? y ¿las políticas públicas alimentarias son un fracaso, o resuelven los problemas sociales identificados?

¿Por qué pensar en el derecho a la alimentación en el departamento de Amazonas? Al recorrer los barrios periféricos de la ciudad de Leticia, a la que migran colombianos desde diferentes regiones, población indígena de los 25 resguardos, peruanos y brasileros; Donde cuando al hablar con los vecinos del barrio Simón Bolívar, el piñal o la Esperanza y conocer que hay familias que tienen posibilidades de comer solo una vez al día y que su comida puede estar compuesta por una chucula-colada de plátano o de yuca, un poco de fariña y en algunas ocasiones acompañada de una salchicha brasilera por ser más económica, un pedazo de pollo de origen brasilero también por ser más barato o en el mejor de los casos por un poco de pescado comprado en la plaza; cuando algunos chicos que se enfrentan a piedra en las calles de Leticia, me dicen: “*es una forma de divertirnos*

---

<sup>4</sup> OCHA. 04. The Misión of the United Nations Office for the coordination of Humanitarian Affairs. Colombia: Impacto humanitario por la COVID -19 en la triple frontera de Amazonas (Colombia, Brasil, Perú). Informe de situación No. 01. 04.10.2020. Aportes de la Red Eclesial Panamazónica -REPAM.

<sup>5</sup> OCHA. COLOMBIA: Impacto humanitario en la Triple Frontera Amazónica (Colombia, Brasil y Perú) Informe de Situación No. 03 (29/07/2021)

*y de olvidar que tenemos hambre*"; cuando sé que muchos niños van al colegio sea en la mañana o en la tarde sin probar bocado e igual se acuestan en la noche sin cenar, y que solo algunos de ellos los de primaria, tienen posibilidades de acceder al almuerzo que brindan los programas de alimentación escolar. Esta situación me ha conmovido y además cuestionado respecto a la indiferencia que muchos tenemos frente a otras personas que sufren por la vulneración de lo que constituye un derecho fundamental. Me preguntó ¿Cómo es posible que, en una región rica en biodiversidad, terrestre y acuática, algunos de sus habitantes no tengan que comer?

La erradicación del hambre, la desnutrición y ahora la malnutrición (sobrepeso y obesidad) son inseparables de la erradicación de la pobreza. El problema alimentario mundial - no es solamente la ausencia de alimentos, también está estrechamente vinculado a la política, la economía y otras esferas de la sociedad.

Si bien, el problema de qué comer y de cómo alimentarse hace parte de la historia humana, es importante conocer, ¿por qué la relación entre alimentos y política? El problema alimentario actual en el mundo y en el Amazonas, demanda saber las razones por las cuales la alimentación se ha convertido en una política completamente explícita, con contenidos legales y entes institucionales propios, separados nominal y presupuestalmente de sectores como la agricultura y el comercio donde tradicionalmente se encontraba, para incluso ahora hacer parte de las políticas de salud pública. Una apreciación de George Bush puede indicar las razones de la intrínseca relación entre alimentos y la política de hoy: *“Es importante para nuestra nación –decía el expresidente norteamericano- cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su nación? Sería una nación expuesta a presiones internacionales, una nación vulnerable y por eso cuando hablamos de agricultura, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional” (citado por Asociación Campesina de Antioquia, 2006).*

Ahora, el tema, formulado como seguridad alimentaria ha sido importante desde mediados del siglo XX y se hizo evidente en la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas

para la Agricultura y la Alimentación- FAO, realizada en octubre de 1945. En Colombia, la primera política sobre alimentación y nutrición fue formulada por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en 1967, se destacaba el problema de la desnutrición y su relación con el desarrollo socioeconómico y la necesidad de que el estado la atendiera (DNP,1967). Una de las propuestas para remediar la situación fue el suministro de suplementos alimenticios donados por organismos internacionales y países desarrollados como Estados Unidos (Ministerio de Salud Pública, 1970). Posteriormente, A raíz de la crisis mundial de alimentos en el año 1972, países como Estados Unidos decidieron suprimir las ayudas a países pobres, incluido Colombia (Machado, 2003), el gobierno colombiano resuelve empezar a abordar el problema desde otra perspectiva y crea en ese mismo año el Comité Nacional de Políticas Públicas sobre Alimentación y Nutrición, con el fin de diseñar, ejecutar y financiar una política nacional de auto sostenimiento de alimentos y formular el Plan Nacional de Alimentación, para el manejo de la política pública (Machado, 2003). Desde ese año hasta el 2008, se diseñaron varios planes y programas de seguridad alimentaria, para dar respuesta a los problemas alimentarios que reportaba el ICBF, lo cual se verá más detalladamente en los antecedentes de la política.

En marzo del año 2008, se formuló el Conpes Social 113, que estableció a nivel nacional la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como un compromiso de Estado, con enfoque de derechos, y un abordaje intersectorial e interdisciplinario y de gestión del riesgo, siendo el resultado de un trabajo participativo a nivel nacional (DNP,2008). Dentro de las estrategias de implementación, se encuentra el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) y los planes y programas departamentales, municipales distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, expresados en planes de desarrollo, planes de inversión, planes de ordenamiento territorial y planes de acción institucionales (DNP,2008).

Pero frente a estas iniciativas nacionales, ¿dónde y cómo juega el departamento del Amazonas?, en esos momentos hacía parte de los llamados territorios nacionales, la periferia de Colombia, luego el desarrollo de políticas para esa región ha sido asincrónico con respecto a gran parte del resto del país. Solo se empezó a hablar de Políticas públicas a partir de la nueva constitución y que gracias a ella se convirtió en entidad territorial-

Departamento de Amazonas. Pero aún hoy 30 años después, no cuenta con otras entidades territoriales del nivel local en cerca del 93% de su territorio; cerca del 87% del territorio es Resguardo Indígena; donde en el Trapecio Amazónico que es el 7% de su territorio hay dos municipios Leticia, con 16 resguardos indígenas y Puerto Nariño, que tiene el 98% de su jurisdicción como parte del Resguardo Indígena Ticuna, Cocama y Yagua (Chaparro, 2010) y donde de manera significativa, cerca del 43,4% de la población se auto reconoce como indígena, el 51% de la población es menor de edad y el 48,3% son mujeres (DANE; 2005, proyección 2017) y finalmente donde sus características socio-económicas y culturales responden a unas dinámicas transfronterizas, entre Brasil y Perú y a una política de conservación forestal.

Para esta investigación se definió trabajar el periodo 1991 a 2015, ya que, en el año 1991 el Amazonas empieza su vida político-administrativa como departamento, lo cual se establece a partir del artículo 286 de la Constitución promulgada ese mismo año, que establece: “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república” y por ejemplo las cumbre Mundial para la alimentación de 1996 y la cumbre de definición de los objetivos del Milenio, definieron fijar metas como erradicar la pobreza extrema, el hambre y reducir a la mitad el número de desnutridos para el año 2015. Acuerdos a los que se acogió Colombia y así el departamento de Amazonas.

Esta investigación constituye un documento pionero en una mirada multidisciplinaria en el Análisis de la seguridad alimentaria en la región amazónica colombiana en un contexto de triple frontera y es un reconocimiento del pasado histórico y en perspectiva de futuro en la relación habitante naturaleza de las comunidades indígenas y diferentes poblaciones de la amazonia, a partir de la constitución colombiana de 1991<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Profesor Pedro Galindo, Jurado en la defensa de la tesis y el otorgamiento de una mención de tesis meritoria. Marzo 30 de 2022. Fuente Acta de defensa y de otorgamiento de mención.

En los primeros 4 capítulos, se presentan los antecedentes y el estado del Arte, lo que incluye: el problema alimentario, estudios sobre alimentación en el Amazonas y estudios sobre políticas públicas alimentarias en Amazonas; los referentes teóricos y conceptuales que apoyaron el trabajo de investigación. la metodología general trabajada empleada para los diferentes análisis y el marco espacio temporal de la amazonia, y la caracterización del departamento del Amazonas como territorio y frontera.

Dentro de las investigaciones se revisó cual fue la Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento del Amazonas en el periodo 1991 a 2010 y cuales las acciones del Estado para Resolver los problemas identificados como alimentarios, ya que en ese periodo no existía documento de política pública alimentaria, de manera general eran incluidos en los planes de desarrollo como programas o proyectos que buscaban fortalecer la producción agropecuaria en el departamento y se seguía dando un manejo desde el interior del país como territorio nacional, es decir los proyectos y recursos, eran direccionados desde Bogotá.

Posteriormente, esta investigación analizó la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas, contenida en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 “Moniya- Amena” – Árbol de la Abundancia, para el cual se tuvo en cuenta el marco de Análisis y gestión de Políticas Públicas, el cual ha sido planteado inicialmente por Knoepfel, et al (2006, 2007) y complementado por Subirats et al (2008), en el cual se pueden diferenciar dos variables de análisis: Las Variables Dependientes: Son los fenómenos sociales que se pretenden explicar, que están representados en la extensión y contenido específico (sustancial e institucional) de los diversos productos de las políticas públicas, y las variables Independientes: son los fenómenos sociales explicativos, representados en la conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general. Podemos concluir que el documento de política cumple con todos los preceptos teóricos para la formulación de una política, pero lamentablemente su implementación fue mínima con menos de un 20% de cumplimiento en el periodo de 2011-2016. Además, se evidenció que El PDSAN-Amazonas 2011-2021, es un modelo de Política socio-céntrica, y que proponía el mismo objetivo de la política nacional contenida en el Conpes 113 de 2008,

que es “garantizar que toda la población del Amazonas disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna en suficiente cantidad, calidad, variedad e inocuidad”. Es decir, el tener un documento de política bien escrito no es garantía para resolver el problema social identificado.

Continuando con la labor de análisis, se hizo identificación de factores limitantes para el éxito o fracaso de la Política de seguridad alimentaria en el Amazonas, esta labor se adelantó a través del método Delphi/Delphos, fue una investigación en dos etapas; en una primera se seleccionaron 25 personas, entre académicos, funcionarios del nivel profesional y técnico de entidades e instituciones, funcionarios de ONG´s encargados cuya misión es formular, ejecutar evaluar políticas alimentarias o proyectos que tenían dentro de sus objetivos mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones amazónicas. Se les hizo la siguiente solicitud: “Desde su experiencia, por favor me podría decir tres factores limitantes o barreras que ha encontrado para implementar una política de seguridad alimentaria”. 19 personas respondieron a mi solicitud reunión 30 ideas de factores limitantes, estos se organizaron y agruparon en 10 limitantes. En una segunda etapa, volví a preguntar a los expertos seleccionados para que por favor calificaran los limitantes dentro de una escala de 1 a 3 donde 1-es poco importante, 2-medianamente importante y 3-muy importante. Los limitantes más importantes son: la descoordinación, desarticulación con otras políticas sociales y en los diferentes niveles, fragmentación y descoordinación en las respuestas de las instituciones y de los diferentes actores; Corrupción, las políticas están formuladas para responder a lineamientos internacionales no a problemas locales, depende de la voluntad política del gobierno de turno. Y muchas veces el tema es asumido por ONG.

Entonces para poder analizar porque se presentan estos limitantes, se realizó un análisis crítico del discurso para definir la importancia del debate y el manejo de los conceptos de seguridad, la soberanía y autonomía alimentaria, donde se encontró: Se identifica la falta de empoderamiento de los sujetos de la política, ya que se consideran como sujetos beneficiarios de bienes y servicios y no como sujetos de derecho; los conceptos se manejan según el interlocutor; Las políticas alimentarias, se deberían enfocar a mejorar la producción local de alimentos a través de la soberanía alimentaria y mejoramiento de la calidad de vida rural y urbana.

Cómo conclusiones generales podemos citar: el desarrollo de esta investigación fortalece la metodología para el análisis de Políticas públicas-PP, porque involucra diferentes métodos y va más allá de medir el cumplimiento de metas, e identifica limitantes para la implementación y el discurso de los diferentes actores.

El fracaso de las PP es omnipresente, y se debe en el caso de las PPSAN a la complejidad de los sistemas que quieren abordar.

Algunas políticas públicas tienen el efecto contrario al que se pretendía, algunas PP del Amazonas promueven que las poblaciones se desplacen a la ciudad buscando los subsidios que brindan, por lo cual abandonan sus tierras y hacen parte de cordones de miseria.

Es importante la capacitación de los funcionarios a todos los niveles profesional, técnico para que de esa manera se mejore la implementación de las Políticas Públicas.

## Problema de Investigación y Objetivos

En esta investigación la definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional empleada será la misma del Conpes 113 de 2008, que dice: *“Se define a la Seguridad Alimentaria Y Nutricional como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, acceso y consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (DNP,2008).*

La inseguridad y/o vulnerabilidad alimentaria en el departamento de Amazonas y su área de influencia trifronteriza, no solamente tiene como consecuencia la desnutrición, malnutrición y el hambre. En la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (2005) dice: *“La inseguridad alimentaria también tiene efectos físicos en los hogares, por ejemplo en el bajo rendimiento escolar, la baja capacidad laboral y presencia de enfermedades; pero también efectos psicológicos como, la sensación que pueden tener las personas de tener que asumir conductas socialmente no aceptadas, como la búsqueda de alimentos en las basuras, pedir alimentos a otras personas, o limosna, explotación laboral infantil, prostitución de niños y jóvenes entre otras”.* Estos problemas alimentarios, se agudizan debido a la dependencia alimentaria ya no por condiciones exclusivamente ecológicas, tenencia de tierra y socioculturales, que incidirían en la producción local de alimentos, si no también debido a políticas alimentarias y económicas de orden externo, y nacional, que han hecho que la población desvalorice la producción local y que la responsabilidad alimentaria deje de ser de auto- responsabilidad o responsabilidad familiar, y se traslade a agentes externos como las instituciones.

En el país, el abordaje de la Seguridad alimentaria se ha dado de manera sectorial a través de los ministerios y vertical del centro del país a las regiones, donde las directrices parten desde el nivel central y son adoptadas y en muchos casos copiadas por los departamentos, regiones o municipios (DNP,2008). Entonces, me pregunto: ¿Cómo se ha identificado el problema social alimentario, quienes han sido los actores, cuales los recursos y las reglas institucionales para la formulación e implementación de la política pública alimentaria en el departamento de Amazonas?, donde el 93% de su territorio no cuenta con Entidades territoriales del Nivel local; donde el 87% de área departamental está bajo la figura de Resguardo indígena y solo en el Trapecio Amazónico se cuenta con dos Municipios: Leticia que tiene a su vez 16 resguardos y Puerto Nariño, donde el 98% de su jurisdicción es Resguardo indígena(Chaparro, 2010). Sumado a lo anterior está el hecho de que cerca del 43,4% de la población del departamento se auto reconoce como Indígena, el 51% de la población es menor de edad y el 48,3% son mujeres, por tanto, el concepto de seguridad alimentaria adoptado por la política Pública Nacional pareciera no ajustarse a las condiciones territoriales ni a los medios de vida de esta población. Lo anterior me llevó a plantear las siguientes preguntas, como foco de investigación.

#### **PREGUNTAS DE INVESTIGACION:**

¿Cuál es la raigambre y trayectoria de las políticas Alimentarias en el mundo, en Colombia y en los departamentos Amazónicos?

¿Cómo se han pensado e implementado la política pública alimentaria en el Amazonas, siendo este un departamento de reciente creación y estando en un contexto trifronterizo de gran interdependencia social, cultural y económica?

¿Quiénes y cómo han sido las relaciones entre los distintos actores sociales, agentes económicos, recursos y reglas instituciones que me permitan definir el perfil histórico de la política pública alimentaria en el Amazonas?

¿Cómo ha sido la identificación del problema social y cómo ha sido su paso a problema público, programación y toma de decisiones dentro de la política pública alimentaria en el Amazonas?

¿Se ha dado de manera ideal, un ciclo de política pública alimentaria en el Amazonas, que incluya las etapas y productos de este?

¿Los documentos de política han ayudado a reducir el hambre y la pobreza?

Si bien, hay lineamientos internacionales y los estados han aceptado el termino y el concepto de seguridad Alimentaria, ¿Por qué para el departamento de Amazonas no se ha pensado en otras visiones como las de soberanía o Autonomía Alimentaria, sobre todo teniendo presentes el carácter étnico, territorial y ambiental?

## **OBJETIVOS:**

### **OBJETIVO GENERAL:**

Analizar la política pública alimentaria en el departamento del Amazonas, dentro del contexto trifronterizo, en el periodo 1991 – 2015.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

Identificar los diferentes actores sociales, agentes económicos e instituciones, y sus interacciones con las políticas alimentarias en el departamento de Amazonas y su contexto trifronterizo en el periodo 1991-2015.

Identificar y caracterizar cada una de las etapas y los productos del ciclo de la política pública alimentaria en el departamento de Amazonas entre los años 1991-2015.

Identificar el discurso sobre el asunto alimentario construido o adaptado por los diferentes actores sociales agentes económicos e instituciones y contrastarlo con los conceptos de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria en el periodo 1991-2015

Formular recomendaciones de política pública para avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en el departamento de Amazonas.



# 1.Capítulo 1 Antecedentes y Estado del Arte

## 1.1 El Problema Alimentario

El problema alimentario surgió simultáneamente con la aparición del hombre en la tierra<sup>7</sup>, hoy es uno de los problemas más apremiantes del mundo, lo cual se ha agudizado como efecto colateral de la pandemia por la COVID-19. La erradicación de la desnutrición, el hambre y ahora la malnutrición (sobrepeso y obesidad) son inseparables de la erradicación de la pobreza. El problema alimentario mundial - no es solamente la ausencia de alimentos, también está estrechamente vinculado a la política, la economía y otras esferas de la sociedad.

La seguridad alimentaria ha sido una preocupación constante en el mundo desde mediados del siglo XX, que se exteriorizó por parte de dirigentes mundiales en el periodo de la postguerra y se materializó en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la agricultura y la alimentación, y la creación de la organización de las naciones unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO, en octubre de 1945.

El desarrollo de programas y políticas de alimentación y nutrición comprenden los esfuerzos colectivos que despliegan los gobiernos para influir en el ambiente de adopción de decisiones de productores y consumidores de alimentos y de los agentes de comercialización con la mira de llevar adelante los objetivos sociales, dentro de los que se incluyen la mejora de la nutrición de los ciudadanos, el crecimiento de la producción, otros países buscan más oportunidades para obtención de ingresos y seguridad contra las hambrunas y otras baja presencia de alimentos.(Timmer et al, 1985) Las políticas y programas de alimentación según el Banco Mundial tienen amplia trayectoria en América Latina y se pueden agrupar: programas de transferencias condicionadas, suplementación y complementación, fortificación, educación nutricional, agricultura familiar y subsidio a los precios de los alimentos. (Bourges, Bengoa, & O-Donell, s.d, sin fecha).

---

<sup>7</sup> Sioridze, Natela. problema mundial: el problema de la alimentación. <https://es.nextews.com/0e6213f7/>

En Colombia, en la década de 1940, se dio inicio a programas alimentarios, aún no políticas, cuando el Estado asume su responsabilidad en las políticas sociales transfiriendo recursos a la iglesia católica para que continuara el suministro de alimentos a los más pobres e iniciara la implementación de los primeros restaurantes escolares (Krause, 1963) (Bejarano-Roncancio, 2009).

En 1944 por medio de la Ley 5ª se crea el Instituto Nacional de Abastecimiento<sup>8</sup> – INA, se constituyó como entidad autónoma con el criterio de servicio público, pero manteniendo las normas y prácticas de las instituciones privadas. Posteriormente, en 1954 cambia de denominación por la de “Corporación de Defensa de Productos Agrícolas” y en 1958 mediante Decreto Legislativo No. 0040 se organiza nuevamente como el INA. En la reforma administrativa de 1968 toma el nombre con el que más se conoció, Instituto de Mercadeo Agropecuario – Idema, se crea como entidad pública y finalmente en 1976 mediante el Decreto Legislativo No. 133 se confirió el carácter de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Los objetivos establecidos en la reforma de 1976 establecieron que el Idema tendría a su cargo la regulación del mercado de productos de origen agropecuario mediante la compra, venta, almacenamiento, importación y exportación de estos. Las funciones que desde entonces implementó la Junta Directiva de la entidad pueden resumirse en: a) estímulo a la producción agrícola a través de la compra a precios de sustentación; b) estabilización de los precios por medio de la constitución de existencias reguladoras; y c) Garantizar el abastecimiento a través de la intervención de las compras en el mercado nacional y de importación de productos deficitarios, complementarios al mantenimiento de existencias de transacción y reguladoras.

En la década de 1960, a raíz de los informes presentados en la Sexta conferencia de las Américas, acerca de la desnutrición como factor determinante en el desarrollo socio-

---

<sup>8</sup> <http://ritabula.blogspot.com/2010/08/historia-del-idema.html>.  
[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDRS/Publicaciones\\_Estudios/UDAOSCAR.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDRS/Publicaciones_Estudios/UDAOSCAR.pdf)

económico (DNP-Departamento Nacional de Planeación -1967)<sup>9</sup> se indicó que las mujeres gestantes y niños tenían problemas asociados con la desnutrición y deficiencias de algunos nutrientes, como consecuencia, se formularon los lineamientos del Plan Nacional de Alimentos para el desarrollo PLANALDE (La lucha contra el hambre y la desnutrición en Colombia-2011), se aumentó la cobertura de los programas alimentarios y se mitigaron algunas dificultades de la población en situación de vulnerabilidad. Además, con la Alianza para el Progreso, estrategia promovida por Estados Unidos (Krause, 1963), se recibió la donación de alimentos o la venta a bajos precios. Colombia formuló varios programas de subsidios para atender algunas necesidades básicas, entre ellas el cuidado y alimentación de los niños y se creó en el año 1968, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, encargado del direccionamiento y ejecución de los programas de bienestar social (Bejarano-Roncancio, 2009) (Mancilla, Álvarez y Pérez, 2012).

Además, de los subsidios, se propuso un programa de educación nutricional, en el año 1969, el Estado formuló el PINA- Programa Nutricional Aplicado (DNP, 1969), siendo el primer programa nacional para la implementación de PLANALDE, contó con apoyo extranjero para su ejecución. Desde este momento las estrategias se abordaban desde el enfoque de Seguridad Alimentaria, que entendía la problemática como la cantidad de alimentos suficientes para los más pobres.

Las ayudas disminuyeron a finales de la década de 1970, por la crisis del petróleo, deteriorando la situación alimentaria en la mayoría de los países pobres. Y el gobierno nacional de Colombia, decide empezar a enfrentar la problemática desde otra perspectiva y crea el Comité Nacional de Políticas sobre Alimentación y Nutrición en el año 1972 (Restrepo, 2011)<sup>10</sup>, con el fin de diseñar, ejecutar y financiar una política nacional de auto

---

<sup>9</sup> Este documento formuló el problema de la desnutrición como un asunto que sucedía en la realidad colombiana y que debía ser atendido por el Estado, razón por la cual el gobierno nacional decidió adoptar una política que tuviera en cuenta 4 grandes problemas que incidían en la desnutrición: así: a. La desnutrición proteico -calórica en niños, b. las anemias nutricionales relacionadas con parásitos, c. las caries dentales y d. el bocio endémico. DNP-1967.

<sup>10</sup> Este fue el encargado de realizar la formulación e implementación de políticas de Seguridad Alimentaria en el país. En el año 1975, se realizó un diagnóstico de la situación nutricional de la población, dijo: el 60% de los niños tenía algún grado de desnutrición, fue uno de los primeros estudios que orientó las acciones de la política, pero también concluyó que las acciones de PLANALDE no tuvieron mayores efectos en la atención de los problemas nutricionales. Pero a la vez se evidenció la multicausalidad de los problemas, y se requería una respuesta articulada por parte del Estado.

sostenimiento de alimentos y formular un nuevo Plan Nacional de Alimentación y Nutrición del año 1975 (DNP,1975), hecho que permitió al gobierno nacional, incursionar en la política pública. (Machado, 2003). Este Plan, orientó las acciones hacia el abastecimiento de alimentos y el desarrollo rural involucrando al ministerio de agricultura, concibiendo el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que planificaría y desarrollaría la producción alimentaria en el país (Restrepo, 2011).

En este periodo, en Colombia se incluye en la agenda política el enfoque de la Seguridad alimentaria en los planes de desarrollo, permitiendo la asignación de recursos y promoviendo la participación de diferentes actores y sectores del gobierno, esta participación se proyectó de forma sectorial y segmentada.

Los problemas nutricionales continuaron presentándose de manera importante a pesar de las estrategias de intervención, tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos, situación que llevo a que académicos y profesionales nacionales e internacionales, se cuestionaran sobre el alcance y claridad del problema y el enfoque con el que se estaba trabajando. (Restrepo,2011)

Hasta la década de 1980, los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, continuaron con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Bejarano-Roncancio, 2009), y en la década de 1990, el consenso de Washington y las reformas económicas tendientes a implementar el modelo neoliberal, llevaron a los gobiernos a disminuir la inversión en programas de protección social y a crear en coordinación con organismos supranacionales, una plataforma de focalización de beneficiarios en “los más pobres de los pobres”, que respondía a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados (Vilas, 1997) (Serrano, 2005). En Colombia este modelo de política social se ha llamado “manejo social del riesgo” (Jorgensen &Holzmann, 2003), bajo el cual se han implementado en las últimas décadas la mayoría de los programas sociales, incluyendo los nutricionales (DNP, 2008).

Con la formulación del PIN (Plan de Integración Nacional), se realizó un nuevo diagnóstico de la situación nutricional<sup>11</sup>. Estos resultados evidenciaron que las problemáticas alimentarias seguían presentes y podrían estar relacionadas con la falta de comprensión del problema y con la forma en la que participaban los diferentes actores, lo cual llevo a pensar en estrategias de articulación de los actores del estado para dar respuesta a los territorios. Pero finalmente los avances durante la década fueron pocos por el interés de los gobiernos de turno<sup>12</sup> en pasar a una fase de implementación.

Colombia en la constitución Política de 1991, reconoce de manera explícita y directa el Derecho a la alimentación, siendo este un derecho reconocido y aplicable solo a categorías de población específicas así: en el artículo 44, dice: “*Es un derecho fundamental de los niños y niñas..... a la alimentación equilibrada.....*”; en el artículo 43, dice: “*Durante el embarazo y después del parto la mujer goza de especial asistencia y protección del Estado, y recibe de este un subsidio alimentario si se encuentra desempleada o desamparada*” y en el artículo 46, dice: “*El Estado garantiza a las personas de la tercera edad un subsidio alimentario en caso de indigencia*”. Pero es de resaltar que la concepción de “Derecho” otorga la responsabilidad al estado de su garantía y se le da un amparo constitucional a la SAN y a la vez se formula el Plan de Seguridad Alimentaria, centrando su implementación en 4 programas de acceso a alimentos (Restrepo, 2011)<sup>13</sup>, pero enfocado en abastecimiento y disponibilidad de alimentos.

---

<sup>11</sup> Colombia había registrado avances en la disponibilidad de alimentos, pero el balance no era favorable. Se estimaba que 2/3 de los niños en edad preescolar de las zonas rurales y marginadas urbanas presentaban algún grado de desnutrición y se estimó que esto causaba el 30% del total de muertes en menores de cinco años y el 40% en los menores de un año. A esto se sumaba la deficiente calidad del agua que consumía la población más vulnerable, la falta de sanidad en las viviendas y el mal manejo de basuras (Restrepo, 2011)

<sup>12</sup> El PAN, no es implementado completamente, pero se destacan algunas acciones legislativas para atender la problemática nutricional, así: El Decreto 3190 de 1982 (Presidencia de la República, 1982), “estableció el programa de complementación alimentaria y Desarrollo Económico y Social (CADESOC), buscaba mejorar la vida d ellos campesinos y erradicar la pobreza a través de la ayuda en la producción y comercialización de alimentos”. La ley 89 de 1988 (Congreso de la República, 1988), se ordenó aumentar el presupuesto para el ICBF para continuar y ampliar la cobertura de apoyo en subsidios alimentarios para los hogares comunitarios de Bienestar familiar.

<sup>13</sup> El programa 1, apoyaba la oferta y abastecimiento de alimentos, el 2. Se dirigía al mejoramiento del consumo de alimentos a través de tres proyectos: complementación alimentaria a madres embarazadas, lactantes y menores de 7 años; el de distribución urbana y rural de alimentos a bajo costo y el de educación familiar en nutrición, el tercer programa del plan se centró en el aprovechamiento biológico de los alimentos, y el último estableció el control del riesgo en la inseguridad alimentaria (Restrepo, 2011)

Pero también algo importante para el estudio de caso, a través de esta constitución, en los Artículo 286 y 309. Se declaró a la comisaria del Amazonas como un nuevo departamento.

En el año 1996, se presentó la Cumbre Mundial de la Alimentación, cuyo propósito fue analizar estrategias que ayudaran a erradicar el hambre y reducir a la mitad el número de personas desnutridas al año 2015. (Declaración de Roma, 1996)<sup>14</sup>. Se llegó a la conclusión de que para erradicar el hambre y los problemas nutricionales del mundo, pero principalmente en África y América Latina, era necesario abordar lo nutricional y el acceso a alimentos, entendiendo que el origen es multicausal y que la disponibilidad y el abastecimiento no son suficientes, la intervención debe ser multidisciplinaria e intersectorial, articulada y coordinada, como una de las conclusiones de la cumbre se propone el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Colombia en respuesta a la cumbre mundial, inició la reformulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y lo modifica por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN -1996), cuya proyección fue para un periodo de 9 años, pero que realmente se extendió hasta el año 2007 (CONPES, 1996). Este nuevo plan estaba orientado a:

- Proporcionar seguridad alimentaria en el ámbito de hogares y de grupos vulnerables.
- Proteger al consumidor mediante el control de la calidad e inocuidad de alimentos.
- Prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes, especialmente: vit. A, hierro y yodo.
- Prevenir y tratar enfermedades infecciosas y parasitarias.
- Promover y apoyar la lactancia materna.
- Promover la salud, la alimentación y los estilos de vida saludables.
- Evaluar y hacer seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios.
- Formar el recurso humano, personal capacitado en políticas de alimentación y nutrición (CONPES, 1996)

---

<sup>14</sup> La cumbre Mundial sobre la Alimentación se convocó como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la preocupación por el incremento de la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos. En 1974, los gobiernos participantes en la conferencia promulgaron que "todos los hombres mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales" y se propuso cumplir estas metas en 10 años, lo cual no se cumplió por razones como: fallos en la formulación y falta de financiación. Así las cosas, en la Cumbre mundial realizada entre el 13-17 de noviembre de 1996, en la sede de la FAO en Roma, donde participaron representantes de 185 países y de la comunidad económica europea, con cerca de 10000 participantes, el debate se centró en la erradicación del hambre.

Este Plan fue un gran avance, también se creó el Comité Nacional de Prevención y Control de las Deficiencias de Micronutrientes -CODEMI-organismo que trabaja de manera interinstitucional y en 1998, se formuló el Plan decenal para la promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia materna 1998-2008<sup>15</sup>, inicialmente la coordinación fue asumida por el DNP y a partir de 1998 se delegó esta función al ICBF, para su seguimiento se creó el Comité nacional de Nutrición y Seguridad Alimentaria. (CONPES 113, 2008).

De acuerdo a la evaluación del Plan de Alimentación y Nutrición en el año 2003, uno de los principales problemas para conseguir la seguridad alimentaria y nutricional hasta el momento ha sido la débil institucionalidad, a lo que se sumó la intervención de múltiples sectores, agentes, actores con intereses y puntos de vista diversos que requerían un marco organizacional, de gestión y reglas de juego claras, lo cual en su momento dificultó la obtención de los resultados esperados por en ese entonces el PNAN (DNP, 2008). Pero el mayor logro de este plan fue mantener vigente la problemática en la agenda pública durante tres periodos de gobierno (1996-2007).

Colombia participó en la Cumbre de Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000 y adquirió el compromiso en el objetivo número uno. (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) a través de 1. Reducir la desnutrición global en los niños menores de cinco años buscando que el indicador pase de 7% en el 2005 a 3% en el 2015 y mejorar el consumo de energía mínima, en el 2005 el número de personas subnutridas era de 13% se esperaba que en el 2015 fuera de 7.5% (CONPES 91), en el año 2011 hay modificación al Conpes 91 incluyendo nuevos indicadores, lo cual se hizo a través del CONPES 140 de 2011. También en el año 2010 se adoptaron los patrones de crecimiento de la OMS por medio de la Resolución 2121, lo cual hizo recalcular y ajustar la estimación de prevalencias.

---

<sup>15</sup> Desde 1998, hasta el año 2008, se han formulado varios programas, planes y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional buscando dar respuesta a los problemas encontrados, entre ellos los elevados índices de desnutrición crónica en niños menores de cinco años (12%), anemia nutricional en el 33,2% de niños de 1 a 4 años y el 44,7% de las gestantes; inseguridad alimentaria en el 59,2 % de los hogares colombianos, siendo más alta en las áreas rurales (58,2%) que en las áreas urbanas (36,5%) y un consumo de proteínas deficiente en más de la tercera parte de la población (36%), entre otros (ICBF, 2005).

La problemática nutricional se mantenía, esto se vio reflejado en la Encuesta de la Situación Nutricional -ENSIN del 2005, además de los diferentes compromisos de cada evento internacional que ocurría, llevo a la formulación del CONPES 113 en el año 2008, luego de 11 años de ejecución del PNAN y de 12 años de definir el concepto de SAN<sup>16</sup> propuesta en la cumbre mundial de alimentos del año 1996.

Así se plantea la formulación de una política pública, con la participación de diversos sectores desde el año 2004, lo cual se hace visible en el documento Conpes Social 113 de marzo de 2008 que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, compromiso de Estado, enmarcada con un enfoque de derechos, un abordaje intersectorial e interdisciplinario y de gestión del riesgo, resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros (DNP,2008).

Dentro de esta Política-Conpes 113 de 2008, la definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional empleada será la misma de la Cumbre Mundial de Roma en 1996, que dice: “Se define a la Seguridad Alimentaria Y Nutricional como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, acceso y consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (DNP,2008).

Dentro de las herramientas propuestas para la implementación de la Política Pública, se encuentra el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PNSAN y los planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, para garantizar la continuidad armónica de la política expresadas en planes de desarrollo, planes de inversión, planes de ordenamiento territorial y los planes de acción de cada entidad (DNP,2008)

---

<sup>16</sup> SAN “Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse y conservar sus facultades físicas y mentales” Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 1996.

El departamento del Amazonas, en el Plan de Desarrollo “Un Amazonas con Oportunidades para Todos 2010 - 2011” estableció como una de sus metas principales el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la construcción del Plan Departamental; y a través de la ordenanza # 002 de 2010, adoptó la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, directrices bajo las cuales se construyó el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PDSAN) del Amazonas 2011-2021. (Gobernación de Amazonas, 2011).

El departamento de Amazonas, cuenta con el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional – 2011-2021 “Moniya Amena – árbol de la abundancia” formulado dentro del gobierno del Dr. Olbar Ayala “Un Amazonas con oportunidades para Todos” y a nivel municipal, y de otras gobernaciones solo algunas dimensiones de la PSAN son incluidas en los planes de desarrollo, y de igual manera en los Planes de Vida algunas asociaciones indígenas han incluido apartes de la seguridad alimentaria, en algunos casos usando los términos soberanía y/o autonomía alimentaria.

Para abordar este estudio de caso es pertinente conocer estudios sobre el tema alimentario en la Amazonia, para llegar a la formulación de los documentos de política, luego profundizaremos en el asunto de políticas públicas como marco teórico para entrar a la metodología de análisis de políticas alimentarias.

## **1.2 Estudios sobre Alimentación en la Amazonia.**

En seguida, presentaré brevemente diversas investigaciones realizadas sobre temas alimentarios y productivos en el Amazonas.

### **1.2.1 Alimentación y Cultura en el Amazonas.**

El trabajo de Yolanda Mora de Jaramillo, titulado “Alimentación y cultura en el Amazonas”, publicado en el año 2012, por el ministerio de cultura es posiblemente el texto fundacional de los estudios contemporáneos de alimentación en la Amazonia. Está basado en sus investigaciones entre los años 1974-1980. Este es un trabajo descriptivo e interpretativo del proceso de intercambio alimentario que se genera por el contacto de varios grupos

culturales, en una región de frontera política y multiétnica, con una mirada desde la perspectiva de la ecología cultural y la aculturación.

En el prólogo escrito por Juana Camacho -Investigadora del ICANH, se presenta de manera clara, como Yolanda Mora, centra sus observaciones en Leticia por su importancia como centro administrativo, comercial y turístico, ella escribe literalmente: *“La convivencia e interacción de indígenas, mestizos, mulatos y blancos hacen de esta ciudad-puerto sobre el río Amazonas, un escenario privilegiado para estudiar los intercambios, las apropiaciones culturales y las tensiones sociales entre primitivos y civilizados, locales y foráneos.”*

Desde una perspectiva antropológica, Mora de Jaramillo, se propuso entender el proceso de aculturación en el Amazonas colombiano, mediante el contacto y el proceso de intercambio de bienes alimentarios. La investigación, desarrollada con una perspectiva etnográfica durante periodos en los años 1974-1980, se focaliza en el intercambio cultural entre indígenas y blancos en Leticia, para reconocer los alimentos que consumen o dejan de comer los grupos dominados (indígenas) y los alimentos de la región que aprenden a comer los blancos en ciertas circunstancias, como también las consecuencias que esto tiene en los cambios culturales en cada grupo. El interés de la autora no es puramente académico o teórico, el propósito es presentar información que permita orientar el diseño y la ejecución de políticas sociales y programas de asistencia, para mejorar las condiciones de vida y en particular, la alimentación y nutrición de la población urbana y rural colombiana.

Algunas de las situaciones que plantea Mora en su texto, se mantienen hasta ahora, entre ellas que el Amazonas es una región poco integrada a la estructura económica nacional, que es percibida como una tierra de abundancia y de oportunidades, pero que también esta signada por las desigualdades sociales y el acceso irregular a ciertos alimentos. En Leticia, Mora encuentra que el abastecimiento alimentario es costoso (hasta la actualidad), irregular, incierto, insuficiente e insatisfactorio; entonces plantea como una posible respuesta a tal situación, la generación de un cambio adaptativo, a través de políticas y proyectos productivos que privilegien la subsistencia familiar y el comercio local por encima de las estrategias de exportación.

El texto se compone de dos capítulos con varias secciones. El primero trata de la disponibilidad alimentaria y de su distribución. Es muy rica la descripción de las modalidades de ocupación del territorio, de la producción agrícola y de la valoración y uso de los recursos. Contrasta las actividades de recolección, caza, pesca y producción itinerante y diversificada con los indígenas con los modelos de finca que los colonos intentan trasplantar de los andes a la amazonia. Mora hace una anotación importante sobre los efectos de la deforestación para el establecimiento de potreros y ganadería, lo cual podría ser nocivo para suelos y ecosistemas.

Es muy interesante la contextualización histórica que hace, sobre los procesos socioeconómicos, los auges extractivos y las dinámicas del comercio fluvial en la región desde la colonia. Posteriormente se describe la fundación y construcción de Leticia y los esfuerzos del gobierno colombiano por mantener su presencia en esta frontera y las acciones para incorporarla a la economía nacional a través de programas de colonización y expansión de la frontera, pero también muestra los pocos beneficios que han recibido los habitantes locales.

Y frente al imaginario colombiano, de que la amazonia es una región aislada por su geografía, la autora muestra que ha estado conectada a la economía nacional e internacional, siendo un espacio de encuentro y conflicto entre distintos actores, manifiesta que los intercambios alimentarios y culturales son muy antiguos entre animales, frutos, peces, caucho, quina y recientemente productos industrializados licores, enlatados, en la década de los 70, las rutas aéreas permitieron el flujo de más productos, pero los costos limitaron su consumo. En este capítulo es interesante para contrastar con la actualidad el siguiente ejemplo: *“En 1974, la leche en polvo que se transportaba vía aérea desde Bogotá a Leticia costaba 21 pesos y la misma cantidad y presentación de leche proveniente de Europa costaba 14 o 15 pesos, otro ejemplo 1 kilo de papa de Puerto Asís traída por río costaba 8 pesos y la transportada por avión 12-15 pesos. Para el año 2017 una caja de leche fresca proveniente de Bogotá cuesta entre 7500 -8000 pesos, la proveniente de*

*Brasil el equivalente a 3800 y 4000 y la leche de origen peruano cuesta entre 3500 y 4000. La papa transportada desde Bogotá el Kg \$4000, la papa proveniente de Perú \$2000<sup>17</sup>*

El segundo capítulo, se centra en las conductas alimentarias, el consumo y las actitudes culturales hacia la comida, lo hace mediante el registro de la diversidad socioeconómica y cultural de la zona. Y al final del libro en los apéndices se incluyen menús consumidos por familias locales, y 54 recetas representativas de la cultura amazónica. En ellos se evidencia que los grupos humanos transforman, amplifican y enriquecen la experiencia alimentaria.

Definitivamente esta obra de Yolanda Mora tiene gran vigencia en buena parte de su contenido, en un aparte presenta argumentos sobre “malos hábitos y falta de cultura alimentaria y culinaria en el Amazonas”, por lo que hay que situarlos en el contexto histórico, pero igualmente todos sus documentos incluyendo este, sirvieron para orientar políticas e intervenciones públicas y privadas en materia de educación y regulación alimentaria y nutricional a nivel nacional.

### **1.2.2 Selva y Mercado.**

Catalina Trujillo, en el año 2008, en su trabajo “Selva y Mercado: Exploración cuantitativa de los Ingresos en hogares Indígenas”. Explora las formas de sustento y la economía de los hogares indígenas del río Amazonas y la forma como el mercado transforma los medios de subsistencia, producción y reproducción social de la población. A través de una mirada cuantitativa a las características de la producción, distribución y consumo de los productos de la selva y el mercado, se examinan los efectos que la integración económica actual, imprime en la sostenibilidad ambiental y en el bienestar de la población indígena que depende de la selva y sus recursos para perpetuar la vida y la cultura. Se encuentra que la población indígena ha adaptado sus estrategias de subsistencia, flexibilizando sus actividades productivas hacia la generación de ingresos monetarios, sin sustituir las formas tradicionales de producción y reproducción social. Esta adaptación permite que la integración al mercado se manifieste sobre el nivel de ingreso de los hogares, quienes

---

<sup>17</sup> Información obtenida durante esta investigación. Olga Chaparro

acceden a mayores fuentes de ingresos a medida que incrementan su participación en el mercado. Sin embargo, posteriormente esta se transforma en una alta dependencia de las actividades y productos del mercado y la disminución del acceso a los recursos naturales, impactando la seguridad económica y alimentaria de los hogares, el nivel de ingreso y su bienestar.

### **1.2.3 Seguridad Alimentaria en Comunidades Indígenas del Amazonas.**

El Instituto Sinchi, en diciembre del año 2009, presentó un documento titulado “Seguridad Alimentaria en Comunidades Indígenas del Amazonas: ayer y hoy”, en el cual se muestran algunos resultados sobre la seguridad alimentaria en la región y como estos pueden estar relacionados con otros fenómenos que ocurren al interior de las comunidades y que pueden estar generando inseguridad alimentaria. En el primer capítulo se abordan los antecedentes internacionales que tocan el tema de la seguridad alimentaria, así mismo se abordan el panorama nacional y la situación de seguridad alimentaria de los pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana. El trabajo se basó en el análisis de información primaria (251 encuestas aplicadas familias indígenas del corregimiento de La Chorrera y los municipios de Leticia y Puerto Nariño; los resultados de talleres y salidas de campo en cada una de las localidades) generada en el marco de la ejecución que el Instituto Sinchi hizo de los proyectos RESA-Acción Social para los municipios de Leticia y Puerto Nariño, y el corregimiento de La Chorrera en el departamento de Amazonas entre los años 2005 y 2006 y trabajos posteriores sobre población, chagras y producción indígena entre 2007 y 2009, que cobijan información sobre comunidades indígenas de las etnias Bora, Uitoto, Muinane, Ocaina y Ticuna.

### **1.2.4 Lo tradicional en lo Urbano**

En su trabajo de investigación, Marcia Chapetón del año, 2011 dentro de la Maestría en Estudios Amazónicos, titulada “Lo tradicional en lo urbano”: La alimentación de familias y niños menores de dos años de etnia Uitoto y Bora (Leticia, Amazonas), se caracterizan los aspectos alimentarios de las familias y los niños menores de dos años indígenas de etnia Uitoto y Bora, que viven en la zona urbana y en la zona rural de Leticia (Amazonas), y la interpretación que, al respecto, realiza el personal de salud que presta el servicio en el municipio. A partir de un enfoque etnográfico se logran detallar las estrategias para la

obtención de alimentos de las familias indígenas según zona de residencia y se identifican cambios en la alimentación de los niños menores de dos años, dados por la influencia del contexto no indígena y del acceso a los servicios de salud del municipio de Leticia. Así mismo, los conceptos de salud y nutrición son explorados, encontrando que tanto el cuidado y el afecto como el ofrecimiento de alimentos son reconocidos como fundamentales para evitar las enfermedades y la desnutrición. Los profesionales de salud entretanto reconocen desconocer particularidades culturales, lo que dificulta su desempeño laboral con población indígena.

### **1.2.5 Mujeres Indígenas, Globalización, Alimentos y Políticas Sociales.**

Germán Palacio y Valentina Nieto, publicaron en la Revista Mundo Amazónico #4 en el año 2013, Un artículo titulado: “Mujeres indígenas, Globalización, Alimentos y políticas Sociales en el Trapecio Amazónico”, a través del cual se pretendió entender algunas de las estrategias alimentarias por medio de las cuales las mujeres indígenas dan respuesta a las necesidades alimentarias de sus unidades domésticas. El documento se centra en hacer un marco teórico en economía política, análisis sobre política social y régimen político para encontrar mediaciones entre visiones globales y micro, entre la globalización y las practicas locales de mujeres indígenas en el Trapecio Amazónico. Concluye que una apuesta política en materia alimentaria debe basarse en Autonomía alimentaria que en seguridad y/o soberanía, teniendo en todo caso a la chagra como un elemento de afirmación social y cotidiana del poder femenino. El artículo se interroga sobre los alcances de las políticas públicas con visión de género, que pueden eventualmente desestructuras las practicas productivas en la chagra. En este caso, el Estado motiva que la globalización penetre las relaciones sociales, incorporando más sujetos, en este caso mujeres indígenas, en las relaciones monetarias.

### **1.2.6 Comida, territorio y memoria. Situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos.**

La FAO y DPS, 2015 a través del Proyecto TCP/RLA/3403. “Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas en Colombia”, publico este documento en el

cual se presenta el estado de la seguridad alimentaria en las comunidades indígenas de Colombia.

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, el Estado reconoció la diversidad étnica y cultural de la Nación, expresando una realidad que hasta ese momento había sido invisibilizada por el ordenamiento institucional del país. Sin embargo, este reconocimiento no ha ido de la mano de la protección y mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades étnicas que aún enfrentan la exclusión en distintas áreas de la vida económica, social y política, comparada su situación con las poblaciones no indígenas. Algunas manifestaciones de este fenómeno son los altos índices de pobreza, el bajo acceso a servicios de salud, la desnutrición crónica, las elevadas tasas de mortalidad infantil, el alto porcentaje de analfabetismo y las mínimas oportunidades de participación y representación política que, en muchas ocasiones, enfrentan los pueblos indígenas. En toda la región de Latinoamérica y el Caribe, los ingresos de los pueblos indígenas son menores que los de las demás poblaciones.

Pese a los avances importantes en reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas, estas poblaciones siguen siendo las más desfavorecidas y vulnerables, especialmente, a la inseguridad alimentaria. Colombia ha venido consolidando unas líneas de acción para enfrentar las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria generando nuevas respuestas y enfoques para la producción de alimentos, la gestión de mercados, el comercio agroalimentario, la protección social y la ayuda alimentaria.

En este contexto, las organizaciones sociales indígenas, las autoridades públicas y los organismos internacionales, expresan una demanda de mayor información, análisis y recomendaciones, con el propósito de definir e implementar políticas, programas y proyectos más efectivos y pertinentes en beneficio de las poblaciones indígenas que, por el hecho de su etnicidad, son excluidas de las oportunidades.

El presente estudio se desarrolló en el marco del proyecto regional Políticas en Seguridad Alimentaria y Nutricional para los Pueblos Indígenas en Colombia, Guatemala y Paraguay, que propone contribuir a estos procesos a través de las siguientes acciones: i) Sistematizar y difundir información y análisis sobre el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

(SAN) de los pueblos indígenas tanto a nivel regional como en Colombia, Guatemala y Paraguay , países donde se ha llevado a cabo el proyecto;; ii) Analizar mediante procesos participativos la atención que las políticas y programas públicos de la SAN así como los proyectos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ofrecen a los pueblos indígenas; iii) Fomentar el diálogo entre los diferentes actores involucrados en las políticas, programas públicos y proyectos de la FAO; iv) Formular, discutir y difundir recomendaciones para mejorar los mecanismos de atención a los pueblos indígenas en seguridad alimentaria.

El estudio sobre el caso colombiano está estructurado en seis capítulos que presentan los factores determinantes de la situación actual de la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas. Contiene además nueve anexos resultantes de las temáticas trabajadas en el primer capítulo explica la metodología utilizada para realizar el estudio. El segundo contiene el marco teórico en torno al derecho a la alimentación y a los conceptos de autonomía, soberanía y seguridad alimentaria. También describe la situación general de la población indígena en Colombia. El capítulo tercero aborda el marco jurídico y normativo de la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas de Colombia. Incluye las fuentes normativas que regulan tanto el derecho a la alimentación como la seguridad alimentaria en todos los niveles del Estado. También la normativa sobre el ejercicio de la autonomía indígena en Colombia, en especial para la seguridad alimentaria y nutricional. El cuarto hace un amplio análisis del contexto de la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas. Parte de una contextualización general de la problemática alimentaria en el país. Posteriormente, describe la situación de la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas colombianos. Por último, analiza un grupo de sistemas alimentarios indígenas, el conflicto territorial y la seguridad alimentaria y nutricional. El quinto capítulo contiene las conclusiones de la FAO con propuestas de líneas estratégicas. El sexto capítulo presenta las recomendaciones para incidir en la política sobre seguridad alimentaria y nutricional formuladas por los representantes de los pueblos indígenas. Al final, incluye las acciones institucionales que la FAO considera pueden viabilizar la ejecución de estas recomendaciones.

### **1.2.7 Estado de la Soberanía Alimentaria en las AATIS.**

Daniel Corradine, 2019. Estado de Soberanía y Seguridad Alimentaria y nutricional de cinco Asociaciones de Autoridad Tradicional Indígena de la Zona Rural del Departamento de Amazonas. Tesis para optar al título de magister en Gerencia para el desarrollo, de la Universidad Externado de Colombia. La investigación tuvo como propósito estimar el estado de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de las etnias indígenas asentadas en la zona rural del Departamento del Amazonas. Con esto en mente se diseñó una investigación de tipo transversal con un enfoque cualitativo en cinco AATI del denominado Eje Caquetá de la Amazonía colombiana mediante la organización de una secuencia de indicadores en cada una de las dimensiones definidas: alimentaria, nutricional, humana, ambiental e institucional, desde las cuales se establecen los componentes diferenciales, apoyados en indicadores étnicos y sus respectivas escalas de calificación. Para su implementación se solicitó a cada una de las AATI incluidas, la selección de un equipo de representantes en el que debían incluir un anciano, una mujer, un representante de salud, un representante de ambiente y territorio y un joven, con quienes se trabajó a partir de registros de cronologías, mapas, guías de entrevista, carteles con calificación de enseñanza tradicional, listados de características y alimentos, y listado de instituciones. Una vez diligenciados los indicadores, se efectuaron sesiones de análisis y socialización de los componentes diferenciales de cada dimensión, a partir de los cuales se realizaron los biogramas y se propusieron las alternativas de solución que luego fueron integradas en un plan de acción suscrito por cada AATI. A partir de lo anterior se logró la identificación de los componentes diferenciales de la soberanía alimentaria para cinco Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas del Amazonas (AATI), y sus respectivos pueblos, en cada una de las dimensiones de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. El diseño y aplicación de una metodología para establecer el estado de SSAN de las AATI asentadas en la zona rural del Departamento del Amazonas y para concretar un plan de acción conducente a mejorarlo y fortalecerlo, y la construcción de un plan de acción para el mejoramiento y fortalecimiento de la soberanía alimentaria del Departamento de Amazonas. Así, se logró establecer que el Estado de la SSAN muestra fortalezas en cuanto a las dimensiones Alimentaria y Nutricional relacionadas con las tradiciones de las comunidades, en donde se han mantenido en el tiempo las costumbres y alimentos autóctonos, con muy poca o prácticamente nula intervención de alimentos foráneos. Así mismo, los ecosistemas componentes de su medio ambiente, junto con los

cuerpos de agua, en su gran mayoría aún se conservan en adecuadas condiciones, pero se requiere de análisis de calidad de agua que permita confirmar los grados de contaminación o potabilidad que las comunidades presumen. La dimensión humana, en lo referente a la salud muestra una confianza generalizada en la medicina tradicional, poco conocimiento y prevalencia de enfermedades como la diabetes, la anemia, y poca confianza y acceso a la medicina occidental, como es denominada la medicina alopática. Finalmente, existe un común denominador en cuanto a la baja o nula intervención de entidades del Estado, de los programas presidenciales, que hace que la dimensión institucional sea la de evaluación más baja por todas las AATI, convirtiéndose en la principal debilidad del Estado de la SAN en la región.

A continuación, veremos estudios relacionados con Políticas Públicas sobre seguridad alimentaria, que pueden orientar el trabajo de investigación y análisis.

### **1.3 Estudios de Políticas Públicas sobre Seguridad Alimentaria**

El análisis de políticas Públicas se desarrolló con el fin de ofrecer conocimientos útiles para mejorar la acción del Estado y su eficiencia y eficacia frente a la solución de los problemas públicos y generación de bienestar social (Roth, 2002).

La FAO (2014), manifiesta que en la comunidad Andina y en los países del Caribe, la comprensión de las políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional, han sido fundamentales para aprovechar ventanas de oportunidad a través de instrumentos de programación y ejecución, lectura permanente de procesos políticos, asistencia técnica a los procesos de política SAN para ajustes a necesidades regionales.

Los análisis de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Colombia, describen las políticas y programas con potencial para incidir en la situación nutricional, especialmente de población vulnerable, niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en edad reproductiva (BID, 2010), se ha valorado el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) periodo 1996-2005, a partir de actores claves, planificadores y técnicos, donde se observa que persisten los problemas de suministro y acceso a los alimentos (Ortiz, Ruiz,

Álvarez, 2006) y desde la insatisfacción alimentaria de la población colombiana, partiendo de las herramientas desarrolladas por el derecho frente a los hechos de hambre y desnutrición, basadas en la protección del derecho alimentario y la norma que consagra este derecho (Restrepo –Yepes, 2011).

Gustavo Gordillo (2012), manifiesta que la política alimentaria es un tema transversal y multifactorial que obliga a poner sobre la mesa una concepción actualizada en torno de la seguridad alimentaria, entendida como un derecho de los seres humanos y afirma que para analizar las Políticas públicas de seguridad alimentaria, es necesario considerar la producción y el acceso de los alimentos dentro de la misma estrategia, incluir a las comunidades y la apropiación de las políticas alimentarias para la construcción de redes locales y regionales.

Estupiñán (2012), Revisa y analiza las políticas entre los años 1975 a 2011, desde el contexto contenidos, actores y procesos con el fin de identificar las relaciones de causalidad y su efecto sobre el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, se concluye en este estudio que, a pesar de la formulación de cuatro políticas, persisten los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional en algunos grupos poblacionales y en varias regiones del país.

De otra parte, Bogotá ha contado con estudios como el de Ruiz y Castiblanco, (2010), a través del cual se hace análisis de la política de SAN en el periodo 2004-2008 y la inclusión en la agenda que genero un gran impacto en los programas desarrollados hasta la fecha. Porras (2010), incluyó el análisis de consumo y disponibilidad de los alimentos, bajo la premisa del derecho a la alimentación, la construcción de una visión distrital con sentido local para hacer frente a las problemáticas de seguridad alimentaria y nutricional.

La Veeduría Distrital (2006), evaluó los niveles de cumplimiento de metas del programa Bogotá sin hambre, ejecución del presupuesto, enfoques adoptados en la lucha contra la pobreza, coordinación interinstitucional y el derecho a la alimentación. La contraloría Distrital en el año 2012, por su parte analizó la correspondencia y pertinencia entre los documentos de diagnóstico y la formulación de la política pública de SAN y la puesta en marcha por parte del distrito a través de planes de desarrollo.

En el año 2012, el ICBF presenta un informe de avance cualitativo en asistencia técnica en SAN, donde se identifica el proceso de acompañamiento y seguimiento adelantados desde el nivel regional a los territorios para la formulación, implementación y seguimiento de los planes de SAN departamentales. El informe muestra datos generales acerca del funcionamiento de los comités técnicos de San a nivel de planes departamentales aprobados, en proceso de aprobación o en proceso de elaboración (ICBF, 2012). Un segundo informe es presentado en el año 2015, donde el ICBF y el Ministerio de la Protección Social- MPS por ser quienes históricamente han acompañado en la formulación, implementación y seguimiento de los planes territoriales de SAN, inician una serie de reuniones para definir el grado de avance y necesidades de asesoría técnica que presentan los departamentos, de acuerdo con los reportes hasta el 2014. (ICBF, 2015)

En 2015, se elabora una compilación de los planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional por parte del Ministerio de salud y la FAO, donde se recogen las dinámicas departamentales que apuntan a la institucionalización de la SAN bajo la figura del acompañamiento bilateral en nombre de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN. En este informe se recogen los objetivos y líneas de acción de acuerdo con la política PSAN, así como al decreto 2055 de 2009 (Minsalud-FAO, 2015).

En el año 2017, María Paula Ardila, realiza un Análisis de la Política Pública de Seguridad Alimentaria en la Comunidad Indígena de San Francisco, Municipio de Puerto Nariño - Amazonas- Colombia. Tesis para optar al título en Ciencias políticas. Universidad Javeriana. La investigación tuvo como objeto estudiar la viabilidad que tiene en el contexto actual la implementación o reconocimiento del término de soberanía alimentaria, desde un enfoque de Derechos Humanos para la gestión Pública, en poblaciones ticuna de la comunidad de San Francisco en el Municipio de Puerto Nariño, Departamento de Amazonas. Se analizan la evolución de los conceptos de seguridad y soberanía y su importancia, dificultades y oportunidades de usar el término soberanía en la comunidad indígena.

Por otro lado, muchos de los trabajos que existen son realizados por estudiantes de pregrado de Nutrición y Dietética, y de la Maestría en Seguridad Alimentaria, de la Facultad

de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia varios estudiantes hicieron Análisis de la Implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y nutricional para la población en condición de desplazamiento forzado en las localidades de Kennedy, Bosa y Ciudad Bolívar y Bogotá.

Estos trabajos aportan a esta investigación en relación con los diseños metodológicos, ya que parten de la revisión de los instrumentos de política y de la formulación de los mismos, para contrastarlos con la situación en este estudio de caso del Departamento del Amazonas realizado a través de entrevistas semiestructuradas a los actores departamentales, seguimiento a las recomendaciones de Knoepfel, Subirats etc., para analizar las dinámicas que se generan en torno a las políticas o a los problemas sociales, elevados a públicos.

De estas investigaciones, se resalta el hecho de incluir la respuesta jurídica que el estado brinda a la situación socialmente problemática, entendiéndola como la salvaguarda de derechos, dirigiéndose a la política pública como instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada, materializándolo como una obligación del Estado. En algunos trabajos identifican los principales factores que limitan el éxito de la fase de implementación.

En fin, los estudios que se han hecho en Colombia tienen gran referencia a Bogotá o al interior del país, solamente hacia la región amazónica está el estudio de la Universidad Javeriana sobre la viabilidad del uso del término soberanía alimentaria en una comunidad indígena. Esta serie de trabajos y muchos más que revise durante la investigación, me ayudaran a orientar y enriquecer mis acciones, análisis e interpretaciones.



## **2. Capítulo 2 Referentes Teóricos y Conceptuales**

A continuación, se presentan los principales desarrollos teóricos que han permitido abordar esta investigación. En primer lugar, se definen conceptos básicos como las políticas públicas como ciencia, como acción del estado que requieren análisis, los conceptos de implementación de políticas públicas y el marco conceptual de la Seguridad Alimentaria como un concepto complejo y en evolución y su incursión en políticas públicas.

### **2.1 Las Políticas Públicas**

#### **2.1.1 Cómo ciencia:**

Con el desarrollo del Estado de Bienestar a partir de los años 50, el sector público empezó a diseñar intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, lo que conllevó a la aparición de auténticas políticas públicas. Desde entonces, políticos, gestores públicos y académicos comienzan a cuestionar la eficacia y la eficiencia de diferentes instrumentos de regulación, de incentivación económica y, más recientemente, de instrumentos de persuasión y de información (Knoepfel et al, 2006). Para la década de los 70, estos estudios sobre políticas públicas adquirieron mayor relevancia dentro de las ciencias sociales, interés que se sustentaba en lograr que el conocimiento y su formación desde el ámbito académico contribuyeran a la resolución de la problemática social. En Latinoamérica, la incorporación de estos estudios, tanto en la teoría como en la práctica, se produce hacia la década de 1980, principalmente como una respuesta a los procesos de cambio político que se estaban desarrollando en la región y, además, a la necesidad de hacer transparente la gestión y el manejo de recursos (Parsons, 2007).

#### **2.1.2 Cómo Acción de Estado:**

El desarrollo del análisis y evaluación de las políticas públicas inicia con Harold Lasswell, hacia la mitad del siglo XX. Propuso que los conocimientos científicos fueran incorporados al manejo del gobierno del país, con la idea de mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental a través de una disciplina, llamada "Las ciencias de las Políticas" (Policyscience) que luego se convirtió en un trabajo interdisciplinario en torno a la producción y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación como la ejecución de las políticas (Goran, 1999).

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. La política se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003).

Según Germán Valencia, en el año 2008, dice que: Laswell, formuló su propuesta en dos momentos, uno en 1950 y posteriormente con la publicación del libro “La concepción emergente de las ciencias de política en 1971. Es una propuesta académica multi e interdisciplinaria para la creación y proceso de políticas públicas, a partir del uso de conocimientos científicos y tecnológicos con el fin de atender los problemas de la sociedad y el gobierno, e impulsar el uso de conocimiento para la toma de decisiones (Valencia, 2008).

Para Subirats, Knoepfel y Varone (2008), una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos en la que intervienen actores políticos con interacciones estructurales y que evolucionan a lo largo del tiempo. Posteriormente algunos estudios proponen varias definiciones de política pública entre los que se destaca para nuestro propósito a Kraft y Furlong (2012), para quienes la política pública es un curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos, por lo tanto, las políticas públicas no reflejan solamente los valores importantes de una ciudad, sino la existencia de conflictos. Por otro lado, Thomas Dye (1995), dice que la política pública es lo que los gobiernos escogen hacer o no hacer; y Many y Thoenig (1992), manifiestan que son programas de acción propios de una o varias autoridades o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial específico.

Para el caso colombiano, el Senado de la República, cumple una función legislativa través de la cual elabora, interpreta, reforma y deroga las leyes (Senado de la República de Colombia, 2016). Las Asambleas departamentales y los consejos municipales por medio

de la expedición de ordenanzas, decretos o acuerdos cumplen la función de adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento (Gobierno de Colombia, 2016. Para Roth (2014), en muchas ocasiones en la legislación se mezclan elementos de política pública con programas o planes, ya que se denominan por criterio propio sin un valor jurídico o administrativo preciso, que en últimas también afecta la formulación e implementación de los actos legislativos.

Según lo anterior, existen diversas definiciones, pero para este análisis las políticas públicas serán el conjunto de acciones, procesos, interacciones e intercambios entre actores en el ámbito de poder político, lo que supone analizar que es el poder político, quien obtiene qué, por qué, cuando, esto hace cambiar las formas de solución de problemas que afectan a la sociedad, y por tanto el alcance y eficacia de dichas soluciones.

En esta investigación tomaremos como referente teórico, los conceptos del profesor Roth, A (2002), quien define la **política pública** como:

*“Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 27)*

A continuación, revisaremos la importancia y el quehacer del análisis de la Política Pública, como acción del Estado.

## **2.2 Análisis de la Política Pública:**

El análisis de políticas públicas es importante en los procesos de modernización, en donde, según Roth (2006) el análisis de las políticas públicas se realiza a partir de una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado, y desplaza el punto de observación hacia el lado de sus “productos” o outcomes. Concibiéndose como la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades.

Cómo se dijo anteriormente como ciencia de Estado con enfoques, visiones y perspectivas multidisciplinares, compuesto de una diversidad de disciplinas, teorías y modelos. En donde se convierte en un subcampo aplicado, cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino que es la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (Wildavsky 1979).

Así, se toma la definición expuesta por Knoepfel et al (2006), en donde indica que el objetivo del análisis de las políticas públicas es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el ‘buen ‘o ‘mal’ funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos, lo que a su vez, contribuye a la descripción, comprensión y explicación del funcionamiento del sistema político-administrativo en su conjunto y de sus interacciones con actores no gubernamentales. Se busca explicar tanto los productos o servicios “outputs” de la administración pública y los efectos (impactos y outcomes”) que estos servicios ocasionan en los grupos sociales implicados en un problema colectivo específico.

De igual forma, Jones en 1970 propuso la forma más utilizada para analizar las políticas públicas, mediante una descomposición por fases, etapas o secuencias lógicas, que permiten enfocarse en los procesos, como son: la identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Jones citado en Roth, 2002). Las críticas a este modelo se centran en la imposibilidad de identificar las condiciones que transforman el proceso de una fase a otra, la falta de conexión con la realidad al manejarlo como un ciclo lineal privilegia la perspectiva legalista y el enfoque *top down* –de arriba hacia abajo--- o la ubicación de la evaluación sólo al finalizar.

### **2.2.1 Enfoques Teóricos de Análisis de Políticas Públicas**

El análisis de las políticas públicas ofrece elementos fundamentales para la comprensión del Estado y de sus acciones. La investigación en este campo ha contribuido a la generación de conocimiento sobre la teoría del Estado, la cual hace parte de la teoría

política que a su vez está incluida en la teoría del poder, teorías que tienen una importancia esencial en la ciencia política y por ende, en el estudio de las políticas públicas. Mény y Thoenig, expresaban que el análisis de las políticas públicas se podía concebir como una contribución a las cuestiones relativas al “surgimiento y naturaleza del Estado” o a la “esencia de lo político”<sup>18</sup>. Es decir, que el análisis de las políticas públicas contribuye a la comprensión del Estado y de sus relaciones con la sociedad<sup>19</sup>, proceso que ha sido analizado desde los diferentes enfoques de las teorías del Estado, estrechamente relacionadas con las teorías sobre el poder, el consenso y el conflicto (el pluralismo asociado a la distribución del poder, el elitismo a la concentración del poder y el marxismo al conflicto de clases y el poder económico).

Para el análisis de las políticas públicas existen tres grandes posturas o enfoques teóricos relacionados con el Estado y las políticas públicas: los centrados en la sociedad (society-centered) donde se privilegia al individuo y el pluralismo social, concibiendo al Estado sólo desde una perspectiva funcionalista, como el ente encargado de atender las demandas sociales; los centrados en el Estado (statedcentered) que a diferencia del anterior conciben el Estado como un instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos disponiendo este sólo de una autonomía marginal; y las teorías mixtas o intermedias<sup>20</sup>.

En este estudio de caso se utilizará un enfoque teórico de análisis de las políticas públicas de carácter mixto, donde se busca “interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir”<sup>21</sup>. Contrario a los enfoques Estado-céntricos o los socio-céntricos, con este enfoque metodológico es posible “sustituir la búsqueda de relaciones causales unívocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Mény, Yves, Thoenig, Jean-Claude. Op.cit, p. 67.

<sup>19</sup> Roth, André-Noel. Op. cit., p. 25.

<sup>20</sup> Mény, Yves, Thoenig, Jean-Claude. Op. cit., p. 65-66.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>22</sup> Roth, André-Noel. Op. cit., p. 31.

## 2.2.2 Marco Operativo del Análisis de la Política Pública.

Para el Análisis de la Política Pública Alimentaria en el departamento de Amazonas, en el periodo 1991-2015, se empleará el modelo planteado por Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2006, 2007), en el cual se pueden diferenciar dos variables de análisis:

- a. Las Variables Dependientes: son los fenómenos sociales que se pretenden explicar, que están representados en la extensión y contenido específico (sustancial e institucional) de los diversos productos de las políticas públicas.
- b. Las variables Independientes: son los fenómenos sociales explicativos, representados en la conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general.

### 2.2.2.1 Variables Independientes

Dentro del modelo para analizar la política pública de Seguridad Alimentaria, los diversos productos que ella genere (variables por explicar o dependientes) obedecen a tres factores que actúan como variables explicativas o independientes (Actores, recursos y las reglas institucionales).

#### 1. Actores

La primera variable explicativa está asociada a los actores, entendiendo por actor a uno o varios individuos, una persona jurídica o un grupo social. Cuando se trata de un conjunto de individuos se considerará como un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública de análisis de presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende. Los actores pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- **Autoridades Político-Administrativas:** conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, implicadas en la elaboración y ejecución de una política pública.
- **Grupos –Objetivo:** Aquellas personas (físicas o jurídicas) u organizaciones de dichas personas, cuyo comportamiento representa políticamente, la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

- **Beneficiarios Finales:** Las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

También se pueden considerar otros actores denominados Terciarios, a quienes sin que esta política este directamente destinada, por causa de esta ven modificar su situación individual y colectiva de manera duradera (Knoepfel et al, 2006)

## 2. Recursos

La segunda variable explicativa son los recursos. La metodología propuesta incluye diez recursos que los actores públicos y privados pueden o no producir y activar durante el proceso de desarrollo de la política pública, para nuestro caso la política de reforma agraria:

- **El Derecho:** el cual dota del recurso jurídico a los diferentes actores, a través de normas constitucionales, civiles y públicas, bien sean originadas en el legislativo o en el ejecutivo
- **El Personal:** recurso que depende de la capacidad de reclutamiento y formación de personal que posean los diversos actores, debido a que cada vez la intervención estatal es más sofisticada, se hace más exigente el perfil profesional de los miembros de cualquiera de los grupos de actores.
- **El Dinero:** considerado como el recurso que está más desigualmente distribuido entre los actores privados, y es uno de los recursos que más poder político pueden conferir a un actor. Los recursos financieros de los actores públicos deberían figurar en el programa político-administrativo correspondiente a la política pública.
- **La Información:** es la base del conocimiento técnico, social, económico y político acerca de la problemática colectiva por resolver; en este caso la distribución, el acceso, consumo, aprovechamiento y calidad e inocuidad de los alimentos.
- **La Organización:** es un recurso construido a partir de los atributos individuales de los actores involucrados. Las redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública y la calidad de su organización como estructuras administrativas o sociales, son determinantes para los resultados de la política. En el Amazonas también es importante la organización indígena y sus formas de administración de su autonomía territorial. Esto afecta directamente el uso del siguiente recurso, el consenso.
- **El Consenso:** considerado como un capital de legitimidad secundaria, es un recurso que los actores pueden intercambiar durante la ejecución de la política pública. Un consenso mínimo es necesario para evitar los bloqueos físicos y jurídicos.

- El Tiempo: recurso que se convierte en objeto de gran número de conflictos en la ejecución de las políticas públicas. Los actores públicos por su situación disponen de plazos más amplios que los representantes de los grupos sociales, quienes en muchas ocasiones trabajan bajo un esquema de voluntariado.
- La Infraestructura: está representada en la dotación de bienes públicos de la cual goza cada política pública. En el caso de la PSAN, al funcionar de manera intersectorial, varias instituciones tienen infraestructura para el cubrimiento de las estrategias de implementación.
- El Apoyo Político: este consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública por una mayoría parlamentaria o popular, lo cual le confiere a la política una legitimidad primaria.
- La Fuerza: es un recurso considerado como extremo para su uso; la fuerza física es un recurso poco utilizado y en general se intercambia por el consenso.

Para Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), “Los recursos representan un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones”. El producto de la actividad administrativa de una política pública mezcla recursos fácilmente reconocibles, como los apoyos asistenciales otorgados y otros como el apoyo político.

### **3. Las reglas institucionales.**

El tercer factor o variable explicativa del modelo propuesto son las reglas institucionales. “Las reglas institucionales determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política. Constituyen las reglas del juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores”. (Knoepfel et al, 2007)

Para hacer operativo el concepto de reglas institucionales, el modelo propuesto trabaja desde dos enfoques, el primero desde la ciencia jurídica y administrativa, el segundo toma como base la nueva economía institucional. Desde las ciencias jurídica y administrativa, se propone trabajar un enfoque “de arriba hacia abajo” (top down); para el análisis sería posible en un sistema político como el colombiano precisar tres niveles de reglas institucionales: El marco constitucional, las reglas institucionales que ordenan las organizaciones administrativas y el arreglo político-administrativo propio de una política

pública. Así, las reglas institucionales tomadas por actores de un nivel superior pueden ser oportunidades u obstáculos para los actores de niveles inferiores. Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), El otro enfoque o perspectiva que se utiliza para identificar y hacer operativas las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas tendría una visión de “abajo hacia arriba” (bottom up). Aquí es necesario tener en cuenta el punto de vista de los actores a quienes afecta el problema colectivo del que trata la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para posteriormente preguntarse acerca de las reglas institucionales necesarias para resolverlo de una manera concreta y puntual.

Desde esta perspectiva, Ostrom (1990), manifiesta que: “las reglas institucionales se pueden definir operativamente como la normativa que un conjunto de actores desarrolla y aplica (en un proceso dinámico) para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que impactan a estos actores y, potencialmente, a algunos otros”. Así, se podría proponer la existencia de tres categorías para clasificar las reglas institucionales propias de las políticas públicas, las primeras referidas al acceso de los recursos de las políticas públicas, las segundas fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados, y las terceras son reglas que fijan las conductas individuales. Aquí se hace indispensable revisar la normativa pertinente al período objeto de estudio, para así poder interpretar cuáles fueron los principales recursos utilizados o cómo se podía tener acceso a ellos, así mismo precisar los roles que jugaron los actores, en este caso autoridades político-administrativas de los sectores que intervienen en la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los afectados por problemas de inseguridad o vulnerabilidad alimentaria y los beneficiados.

Resumiendo, se puede plantear que “una política pública es un conjunto de decisiones y acciones resultantes de las interacciones constantes entre actores públicos y privados cuya conducta se ve influenciada por los recursos que tienen disponibles y por reglas institucionales generales (para el total del sistema político) y específicas (al campo de intervención que se estudie)” Ostrom (1990).

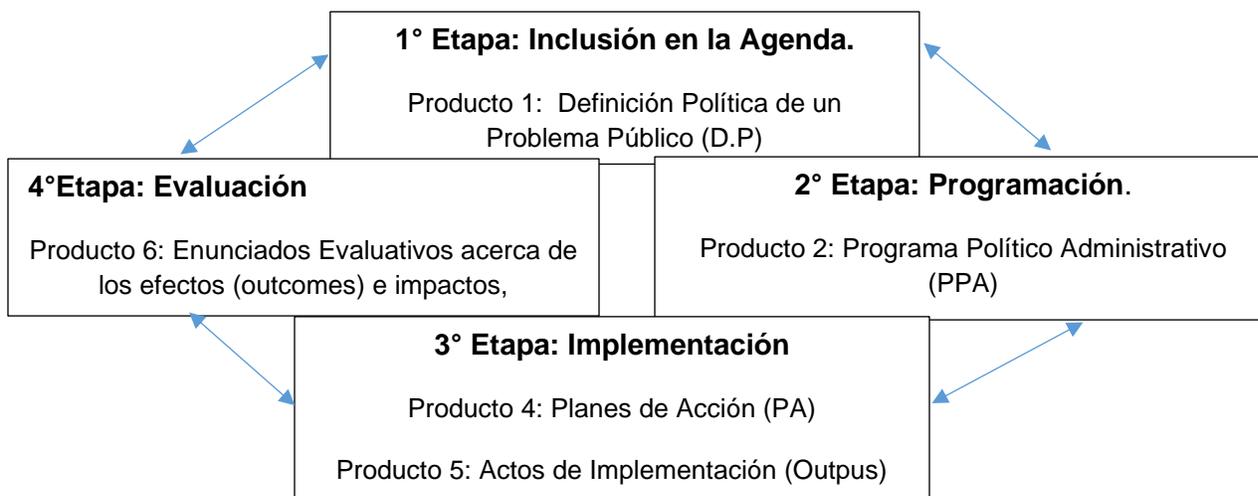
En este marco se pueden diferenciar las variables de análisis, de tal forma que las variables dependientes o los fenómenos sociales que se pretenden explicar están representados en la extensión y contenido específico (sustancial e institucional) de los diversos productos de

las políticas públicas. Las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos, estarían representadas en la constelación y conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general. Esta relación de variables dependientes e independientes es lo que Knoepfel et al (2007), definen como la metahipótesis de un modelo de análisis de políticas públicas.

### 2.2.3 Ciclo de la Política Pública

Para, Ostrom (1990). Y Knoepfel et al 2006 y 2007. En el “ciclo” se identifican cuatro etapas principales: 1) La inclusión del problema público en la agenda gubernamental; 2) La programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública; 3) La instrumentación del programa político administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación (outputs); y 4) La evaluación de los efectos provocados o impactos (outcomes). Este modelo metodológico permite realizar un análisis en el tiempo (diacrónico) de las cuatro etapas y sus seis productos identificados, en forma global como al interior de cada una de las etapas (Figura 2.1)

**Figura 2-1:** Ciclo, etapas y productos de las Políticas Públicas



Fuente: Adaptado de Knoepfel et al, (2006); Téllez, G. (2016); Gómez, P (2016)

## **Productos que analizar**

Para hacer más operativo el modelo en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas se propone identificar productos. Knoepfel et al (2007), proponen los siguientes seis:

### **1. La definición política de problema público**

Knoepfel et al (2007), Este es un producto propio de la etapa de inclusión en la agenda gubernamental, comprende la decisión de emprender una intervención política, así como la delimitación del problema público por resolver y su identificación por parte de los actores públicos, las causas probables del problema y de las formas de intervención previstas, acorde con el modelo causal propuesto, para tratar de resolverlo.

### **2. El programa político-administrativo (PPA)**

Knoepfel et al (2007), Este producto propio de la etapa de programación, se materializa con todas las decisiones legislativas o reglamentarias a nivel central del Estado o de los entes territoriales, decisiones de las Mesas de Concertación interadministrativa, asambleas o cabildos las cuales son consideradas por los actores como necesarias para la ejecución de la política pública. Se identifican tres dimensiones principales de análisis: Nivel de detalle (detallado o programa marco; se da según sus contenidos sustanciales sean más o menos limitados), Niveles estatales que involucra (centralizado o descentralizado; en algunos casos la parte esencial del PPA se le atribuye al nivel nacional-estatal, mientras que en otros, la parte legislativa es más importante a nivel regional, organizativo, incluso local), y su Contenido institucional (sustanciales o institucionales; los PPA además de los elementos sustanciales incluyen decisiones institucionales que regulan la organización de su implementación, la dotación que de los diferentes recursos se otorga a los actores, así como los procesos administrativos y judiciales a aplicar).

### **3. El arreglo político administrativo (APA)**

Knoepfel et al (2007). Es otro producto de la etapa de programación, aquí se determinan las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la ejecución del programa político-administrativo. Metodológicamente se distinguen dos dimensiones: La interna que permite precisar el funcionamiento del arreglo político-administrativo. La externa que permite ubicar el arreglo en relación con su entorno. En su

conjunto estas dimensiones permiten evaluar la calidad de los productos finales de las políticas públicas. Como variables operativas en la política pública de reforma agraria se tendrán en cuenta: El número y tipo de actores (monoactoral o pluriactoral; se debe distinguir además de la cantidad de actores el tipo de actores, públicos y/o privados, donde el carácter previsible de los resultados de la implementación de un PPA por parte de un APA mixto –actores públicos y privados– es menor). El grado de coordinación horizontal (integrado o fragmentado; el grado de fragmentación político-administrativa se manifiesta más frecuentemente con la ausencia de coordinación (horizontal) sustantiva, este tipo de fragmentaciones horizontales conllevan el riesgo de provocar contradicciones en los contenidos de los planes de acción o en los actos formales de implementación).

El grado de coordinación vertical (imbricado o atomizado; se analiza el APA en función del grado de coordinación vertical existente entre los diversos niveles político-administrativos – por ejemplo, nacional, regional y municipal, se relaciona con la mayor o menor autonomía de los entes territoriales). El grado de centralismo de los actores clave (centralizado o igualitario; se distinguen los APA en los que el peso –la influencia y el poder—de los actores está distribuido de acuerdo con un modelo igualitario y los APA en los que predominan uno o varios actores-clave, esta posición central la puede ocupar un actor nacional o regional). El grado de politización (politizado o burocrático; importancia de los actores denominados políticos cuyo comportamiento difiere de la conducta de los actores burocráticos, carácter menos previsible de los productos derivados de un APA politizado). El contexto que fijan las otras políticas públicas (homogéneo o heterogéneo; es conveniente examinar si el marco administrativo, caracterizado por las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas y en el cual evolucionan los actores de los APA de las diferentes políticas públicas, es homogéneo o heterogéneo). Y por último, el grado de apertura (abierto o cerrado; mide la intensidad de la interacción entre los actores del APA y los que constituyen su entorno social inmediato).

#### **4. Los planes de acción**

Knoepfel et al (2007). Producto propio de la etapa de implementación, “aquí se establecen las prioridades de ejecución en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo” “Para facilitar y sistematizar el estudio empírico de este producto, se recomienda al analista tomar en cuenta cuatro elementos operacionales que no se excluyen mutuamente, (...) sólo

analizándolos simultáneamente se pueden identificar los contenidos sustancial e institucional de este producto”: Grado de formalidad (explícito o implícito; relacionado con mayor o menor “oficialidad”), grado de apertura (cerrado o abierto; un solo actor versus un conjunto de actores), grado de discriminación (embudo o regadera; un plan de acción debe fijar prioridades y, en consecuencia, ser discriminatorio, sin embargo, su grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal, geográfica y social puede ser más o menos elevado), grado de (re)estructuración (selectivo o no selectivo; los planes de acción más selectivos son los que estructuran –más allá de los elementos fijados por el Programa y el Arreglo Político Administrativo iniciales– las interacciones entre los actores responsables), y el nivel de claridad en la afectación de los recursos (vinculo formal entre el uso de determinado recurso por determinada administración y la implementación de una medida particular para un grupo objetivo prioritario).

En el caso de la política pública de Seguridad alimentaria, el grado de formalidad estará dado por la mayor o menor “oficialidad”, determinando esto el grado de injerencia sobre los actores; el grado de apertura está dado por los cuatro actores definidos (autoridades político-administrativas, afectados, beneficiarios y terciarios); para el grado de discriminación será necesario determinar si se fijaron prioridades, así como el grado de estructuración de los planes de acción. En el caso de la política pública de reforma agraria sería necesario identificar si hubo o no déficits de implementación, en qué medida los contenidos institucionales fueron definidos pensando en la fase siguiente (evaluación), previendo impactos y efectos, en qué medida el grado de formalidad afectó los costos, cómo los diferentes actos producto de esta política se refuerzan o no mutuamente y qué tanto estos actos se coordinan con los provenientes de otras políticas afines o complementarias.

### **5. Los actos de ejecución (outputs)**

Knoepfel et al (2007). Este es otro producto de la etapa de implementación, “incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos”<sup>166</sup>. A fin de elaborar un perfil de outputs de la implementación de una política pública, el análisis puede tomar en consideración las siguientes dimensiones: El perímetro de los actos de implementación final (existencia; permite identificar déficits de implementación), nivel de contenido institucional (los elementos institucionales preestructuran la siguiente fase, lo que equivale a la formulación

de enunciados evaluativos a nivel de impactos y efectos; el actor que teme haber perdido el juego directo en lo que respecta al contenido sustancial del acto de implementación, a través de una intervención en los contenidos institucionales buscan tener una posición clave al interior de las estructuras de vigilancia y evaluación), nivel de formalidad de las acciones (afecta los costos de producción –más elevados en outputs formales- y las modalidades de negociación y su contenido institucional), carácter final de las acciones (existen actos de carácter intermedio útiles para comprender la naturaleza de los actos finales), coherencia del contenido al interior de la política (en qué medida resultan coherentes y se refuerzan mutuamente los diferentes actos generados en el interior de una sola política pública), y la coordinación con los actos de otras políticas públicas (dificultad en dar coherencia a los actos de implementación provenientes de diferentes políticas públicas).

#### **6. Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas.**

Knoepfel et al (2007). Este es el producto característico de la etapa de evaluación, aquí deben ser evidenciables los “cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes) y permitir apreciar científica o políticamente la efectividad, entendida como la capacidad de la política para modificar la conducta del grupo objetivo y alcanzar así sus metas; la eficacia, que mide el nivel en que la política logra mejorar la situación de los beneficiarios; la eficiencia en el uso de los recursos asignados, con el tradicional indicador beneficio-costos de la política; y la pertinencia, que se hace evidente al analizar el nexo que existe (o debiera existir) entre los objetivos que fueron definidos en el programa político-administrativo y la naturaleza e intensidad del problema. Las variables operativas propuestas para analizar el producto “enunciado evaluativo” son: criterios de referencia de los enunciados, precisando si se refiere a la efectividad, la eficacia, la eficiencia o la pertinencia; enunciados científicos (de orden causal) o políticos: enunciados recapitulativos (de balance) o formativos; enunciado ex ante, concomitantes, o ex post; enunciados parciales o globales; enunciados formales o informales; enunciados sustanciales o institucionales. “Los actores y los recursos (variables independientes) y los seis productos de la acción pública (variables dependientes) pueden analizarse en teoría de manera aislada en cada una de las etapas del ciclo de una política pública. El modelo de análisis planteado pretende, sin embargo, describir, comprender y explicar el conjunto de la política pública PSAN”. El modelo que se

propone permite realizar un análisis en el tiempo (diacrónico) de las cuatro etapas y sus seis productos identificados, en forma tanto global del ciclo, como al interior de cada una de las etapas.

### **7. Contenido Sustancial e Institucional de las Políticas Públicas**

Knoepfel et al (2007). En cuanto a la concatenación de los seis productos definidos anteriormente esta no fluye de manera directa. “Por el contrario, en la transición entre cada uno de ellos, los actores verán posibilidades de actuar a través de la activación de algún recurso o combinación de recursos y según las reglas institucionales vigentes. Ello les permitirá (eventualmente) incidir en los contenidos sustanciales (juego directo) o institucionales (juego indirecto) del producto en cuestión para que resulte lo más acorde con sus intereses”.

El contenido sustancial de los seis productos que resultan de una política pública está relacionado con el cómo resolver el problema público, mientras que el contenido institucional se enfoca hacia qué actores, en base a qué reglas y con qué recursos participan en la solución de dicho problema Knoepfel et al (2007). El reconocimiento de esta dualidad (contenido sustancial vs institucional) hace necesario comprender en cada una de las etapas anteriormente descritas, los vínculos, directos e indirectos, entre los diferentes productos de la política pública, y su relación con la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados. Asimismo, dimensionar el efecto que tienen las decisiones y acciones de naturaleza sustancial (contenidos de la política) sobre las decisiones de naturaleza institucional. “La calidad de una política pública depende del grado de diferenciación de sus elementos sustanciales e institucionales y, aún más, de la coherencia -o por lo menos la coordinación negativa<sup>23</sup> - entre estos”, resultando imprescindible “considerar simultáneamente y ponderar ambas categorías del contenido de un producto “.

---

<sup>23</sup> Coordinación negativa: Falta de coherencia entre el contenido sustancial y el contenido institucional de una política pública, es decir, entre el cómo resolver el problema público y el con qué recursos, qué actores y bajo qué reglas institucionales.

En la medida que una política pública busca resolver un problema colectivo, las acciones y las decisiones efectuadas se orientaran hacia este propósito, concretando así el contenido sustancial de una política pública. “Los objetivos que se establecen durante la fase de programación, por ejemplo, deberían definirse en los términos de las dimensiones de análisis del problema a resolver según la percepción política que del mismo se tiene cuando se incorpora a la agenda gubernamental. Asimismo, la evaluación de los efectos de las medidas de implementación debería basarse en la contribución de la política a la solución del problema público que en un principio se identificó. Esta coherencia sustancial representa una condición sine qua non para la eficacia de las políticas públicas e, incluso, para la existencia de las mismas”. Se ha establecido que si una acción estatal pretende ser altamente eficaz (logrando los objetivos sustanciales declarados), y así mismo ser previsible y duradera (al conseguir una estabilización institucional de las relaciones de intercambio entre los actores implicados), cada uno de los seis productos anteriormente expuestos “deberá progresivamente concretar las hipótesis causal y de intervención de su “modelo causal” (qué hacer para resolver el problema público) así como las tareas, competencias e, incluso, recursos de los actores que constituyen su “red de acción pública” (quién participa y conforme a qué reglas vigentes)” Knoepfel et al (2007).

La importancia de la complementariedad necesaria entre los elementos sustanciales e institucionales de una política pública se puede exponer principalmente desde dos perspectivas, la normativa y la empírico-analítica. Desde la perspectiva normativa, se contempla que la legitimidad tanto primaria como secundaria de las acciones públicas depende de factores sustanciales e institucionales; por lo tanto, se debe prestar especial atención a estos factores que conjuntamente dan lugar a la doble legitimación de las políticas públicas. Desde la perspectiva empírico-analítica, se ha constatado que tanto los actores públicos como privados al comprender los diversos elementos relevantes que involucran los contenidos sustanciales e institucionales de una política pública, elaboran estrategias de acción buscando influenciar los objetivos y los instrumentos de intervención de dicha política, y a su vez, obtener una posición que les permita influir en los productos de las fases subsecuentes de esta política pública. Asimismo, con el objetivo de valorar la riqueza y complejidad del juego de los actores, de sus interacciones y de su influencia sobre la evolución gradual de los productos de una política pública, es fundamental combinar dichos análisis sustanciales e institucionales. En los postulados que sustentan

este modelo metodológico, se contempla por un lado, que tanto el contenido sustancial como institucional de cualquier producto de una política pública, son “influenciados directamente por las decisiones tomadas y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes de dicha política”, y por otro lado, se contempla que estos contenidos “siempre pueden ser influenciados o modificados a través de cambios en el marco institucional, en los recursos, en la constelación y ‘juegos’ de los actores directamente involucrados en la etapa en cuestión”. Por tanto, los actores desarrollan diversos juegos, alternativos o complementarios, para influenciar esta dualidad presente en el contenido de todos los productos de una política pública.

### **2.3 La Seguridad Alimentaria – Marco Conceptual**

La Seguridad Alimentaria y Nutricional – SAN, es un componente constitutivo del desarrollo humano y su definición responde a un proceso continuo, a través de discusiones a lo largo del tiempo y en diferentes espacios mundiales, nacionales y locales, se ha ratificado como parte de los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM, orientados hacia la erradicación del hambre en el mundo. Pero actualmente, la evolución del concepto está orientado no solo a disminuir la desnutrición y el hambre, sino en términos de desarrollo y superación de la pobreza.

En Colombia, a través del documento CONPES Social 113 de 2008, se promulgó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PNSAN, en la cual se plasmaron las dimensiones, ejes y determinantes de la SAN, precisando la acción del Estado, la sociedad civil, y la familia; y las condiciones necesarias y suficientes para conseguir la mejora en la seguridad alimentaria y nutricional.

Aunque se ha establecido una política de seguridad alimentaria y nutricional, para que esta fuera realmente efectiva, se debería asegurar que las demás políticas que hacen parte de ella, como por ejemplo, Políticas de agua potable y saneamiento básico, educación en nutrición, inocuidad, políticas de vivienda e indudablemente políticas de desarrollo rural, de salud, se complementen, pero todas estas parecen ir en diferentes direcciones, por eso la efectividad de las políticas es mínima y termina siendo la política de SAN solo un paliativo, que apoyado con recursos internacionales intenta disminuir y mitigar la desnutrición, malnutrición que son sus manifestaciones más visibles, y ahora también ha

pasado a ser un tema de salud pública por los costos en el tratamientos de enfermedades relacionadas (obesidad, diabetes y en el Amazonas Tuberculosis)

Este aparte se organizó a partir de la revisión y análisis de diversos documentos, académicos y/o técnicos producidos y publicados por universidades, institutos de investigación o entidades internacionales que trabajan sobre asuntos de seguridad alimentaria, centrándome en los elementos generales del concepto de seguridad alimentaria y nutricional, empezando desde una perspectiva internacional, donde encontraremos los hitos internacionales, para poder interpretar histórica y progresivamente el concepto de manera integral, y así poder identificar avances y/o retrocesos en el diseño de políticas públicas de Seguridad Alimentaria; continuamos con el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia; el concepto y sus implicaciones para el diseño de políticas públicas y su adopción y adaptación de manera progresiva en un contexto nacional y departamental por parte de los diferentes gobiernos a través de los planes nacionales de desarrollo y el plan departamental de SAN.

### **2.3.1 Perspectiva Internacional y Evolución del Concepto de la SAN.**

El concepto de Seguridad Alimentaria – SA, ha ido cambiando en el tiempo, como respuesta a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales en cada uno de los diferentes momentos. Pero es en los años noventa, es cuando su transición contextual y conceptual se ha conocido más fuertemente, evidenciándose en más de cinco declaratorias de la comunidad internacional, y la realización de cumbres y conferencias internacionales alrededor de temas mundiales como: alimentación, nutrición, derecho a la alimentación, y seguridad alimentaria y nutricional. Estas declaratorias y trabajos de discusión han permitido el diseño de políticas públicas en países que intentan identificar un problema público, sus causas subyacentes y consecuencias, para incluirlo en la agenda pública, buscando el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El concepto de Seguridad Alimentaria es complejo, en el intervienen una multitud de factores, ambientales, económicos, políticos, culturales, tecnológicos, jurídico-legales, así como el tejido social e institucional, de ahí que el concepto integre varios componentes, todos ligados íntimamente; disponibilidad alimentaria, acceso a los alimentos, consumo,

estabilidad de los suministros y aprovechamiento y utilización biológica, calidad e inocuidad y más recientemente la institucionalidad. Más que un concepto se podría tomar como un proceso multisectorial y multidimensional, por tanto, es complicado medir y operacionalizar. (Salcedo, 2005).

La seguridad Alimentaria puede tener connotaciones distintas si nos referimos al ámbito local, nacional, o regional; a lo urbano o a lo rural; a los países desarrollados o a los países en desarrollo. Timmer (2004), en relación con la dificultad para definir el concepto de SA, indica que Simón Maxwell encontró cerca de 32 definiciones distintas en el periodo 1975 a 1991.

A continuación, me ocupare de definir los hitos internacionales, para poder interpretar histórica y progresivamente el concepto de manera integral, y así poder identificar avances y/o retrocesos en el diseño de políticas públicas relacionados con la evolución del concepto de SAN.

### **Hitos Internacionales y evolución del concepto.**

Teniendo presente el análisis que hace Weintgartner (2006), y algunos otros autores, FAO (2006), Gordillo, (2012), Sánchez & Neira (2015) entre otros, se pude resumir la evolución del concepto en el escenario mundial por décadas, cómo se presenta a continuación:

- **Años 40-50. Década de la Distribución de excedentes Agrícolas.**

Según la conferencia de alimentación y agricultura de Hot Springs de 1943<sup>24</sup>, se acepta la problemática de seguridad alimentaria en el mundo, reconociendo la responsabilidad de los Estados en garantizarla; se determinó como acción primaria contra el hambre, el incremento en la producción de alimentos.

- **Años 60: Alimentación para el Desarrollo.**

---

<sup>24</sup> En el año 1943, el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt convocó una Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Alimentación y la Agricultura. Los representantes de 44 gobiernos se reunieron en el Hotel Homestead de Hot Springs, Virginia, del 18 de mayo al 3 de junio, como resultado se estableció una Comisión interina para la Alimentación y la Agricultura con sede en Washington, D.C.; a fin de crear los lineamientos de una organización internacional que trabaje en temas de alimentación y Agricultura, los cuales fueron presentados en el primer periodo de sesiones de la Conferencia de la FAO, celebradas en Quebec (Canadá), que condujo a la fundación de la FAO en calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas el 16 de octubre de 1945.

Se empiezan a cuestionar y discutir los efectos secundarios de la ayuda alimentaria<sup>25</sup>, la cual puede llegar a ser una barrera para el desarrollo autónomo de los individuos y las poblaciones.

- **Años 70: Desarrollo del concepto de seguridad alimentaria.**

En esta década se presentó una crisis energética, aumento de los precios del petróleo, y se reduce en cerca de un 70% la producción de alimentos, “muchos gobiernos deciden invertir en investigación agrícola y de regadío, sentando las bases del rápido crecimiento de la producción” (FAO, 1996). En 1974 se realiza la Conferencia Mundial de la Alimentación<sup>26</sup>, fijando como objetivo erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio, objetivo que no se alcanzó por diversos motivos entre los que se incluyen fallos en la formulación de políticas y en la financiación<sup>27</sup>; se registra que “El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución adecuada de alimentos, así como el establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de los mismos a precios razonables, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo” (FAO, 1974)

- **Años 80, la Teoría de Amartya Sen: Seguridad Alimentaria que incluya acceso físico.**

Se reconoce que la situación de los pueblos que padecen de hambre y malnutrición, tienen su origen especialmente en las desigualdades sociales, concepto planteado por Amartya Sen, quien trasciende de una visión de disponibilidad de alimentos,

---

<sup>25</sup> En esa época aparecieron nuevos donantes como consecuencia de dos hechos principales: La Fundación en 1963 del PMA, Programa Mundial de Alimentos, que canaliza la ayuda de diferentes países, y la firma en 1967 del primer convenio sobre la ayuda alimentaria, por el que 12 países desarrollados (varios europeos, la CE como tal, Canadá, Australia, y Japón), se comprometieron a proporcionar una cantidad mínima anual de ayuda alimentaria de 4,5 millones de toneladas de trigo anuales, cantidad que se ha ido modificando en convenios posteriores.

<sup>26</sup> La Conferencia Mundial sobre la Alimentación se celebró del 5 al 16 de noviembre de 1974, con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea, convocados en la sede de la FAO en ROMA, los gobiernos examinaron el problema mundial de la producción y consumo de alimentos y proclamaron solemnemente “El Derecho Inalienable de todo hombre, mujer y niño a no sufrir hambre o desnutrición para alcanzar el pleno desarrollo de sus facultades físicas y mentales.

<sup>27</sup> Informe sobre la cumbre mundial de la alimentación 13 al 17 de noviembre de 1996, Roma, Italia.

dándole la importancia al “acceso a los mismos a través de la posesión de la tierra y del ingreso “(Sen, 1981). En una nación pueden existir suficientes alimentos, pero grandes fracciones de la población en estado de vulnerabilidad que no pueden acceder a lo suficiente por el bajo o nulo poder de adquisición. Existe una relación estrecha entre seguridad alimentaria y pobreza.

- **Años 90- 2000: Intensificación de la acción para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre:** En 1992, la conferencia mundial sobre nutrición<sup>28</sup>, planteó “Reducir o eliminar considerablemente antes del próximo milenio los siguientes problemas: muertes por inanición y hambruna, hambre crónica generalizada, subnutrición especialmente en niños, mujeres y ancianos, carencia de micronutrientes, especialmente yodo, hierro y vitamina A, enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con el régimen de alimentación, impedimentos de la lactancia materna adecuada, insuficiente saneamiento básico, higiene deficiente, agua insalubre”. (FAO, 1992). Se definen aspectos para mejorar la seguridad alimentaria en los hogares, protección de los consumidores mediante el mejoramiento de la calidad y la inocuidad de los alimentos, prevención y control de las carencias de micronutrientes específicos, fomento de la lactancia natural, prestación de cuidados a los grupos socioeconómicos desfavorecidos y nutricionalmente vulnerables. Para finales de los noventa el número de personas desnutridas asciende a 35 millones, teniendo como causas principales las guerras y disturbios civiles, problemas ambientales y crisis financieras y económicas. (Sánchez & Neira, 2015)

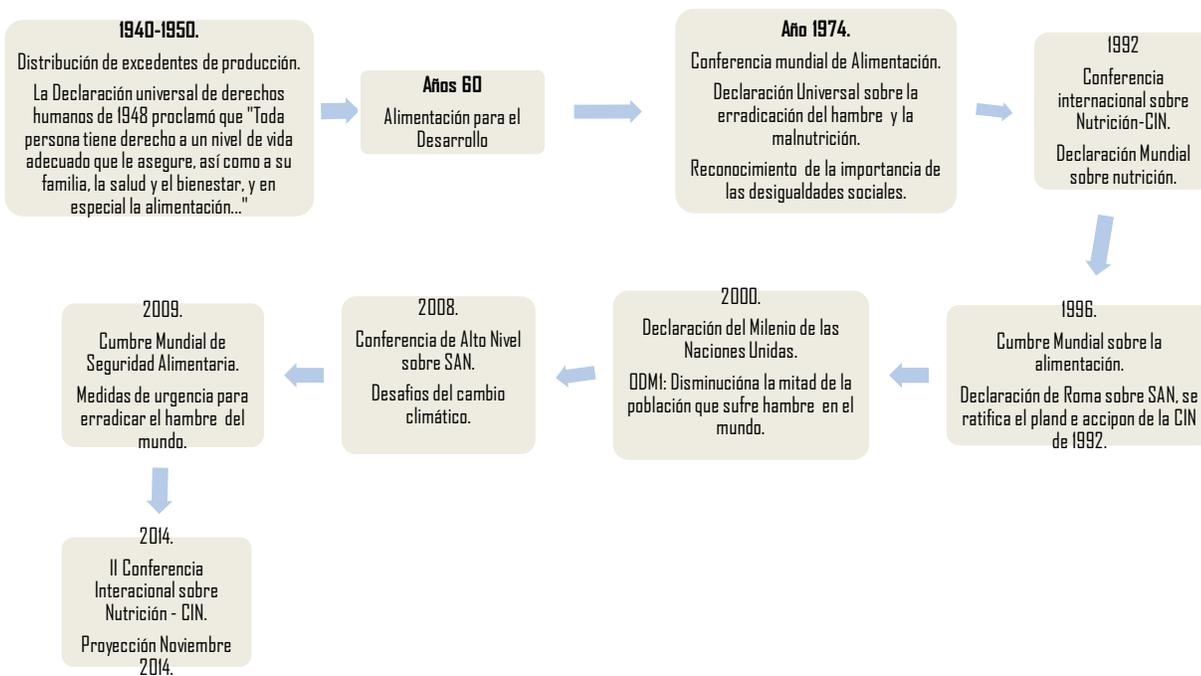
En la siguiente figura intento plasmar la evolución de la concepción mostrando los cambios en la comprensión del concepto de la seguridad alimentaria y nutricional, al trasegar de la preocupación de anteriores décadas por la producción y abastecimiento de alimentos para

---

<sup>28</sup> La FAO y la Organización mundial de la salud (OMS), convocaron la primera conferencia mundial para abordar problemas nutricionales a nivel global, dicha conferencia tuvo lugar en diciembre de 1992, en la sede de la FAO en Roma, participaron representantes de 159 países y la Comunidad Europea, 15 organizaciones de las Naciones Unidas y 144 organizaciones no gubernamentales. En esta conferencia, los gobiernos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para reducir o eliminar considerablemente antes del próximo milenio los siguientes problemas: muertes por inanición y hambruna, hambre crónica generalizada, subnutrición especialmente en niños, mujeres y ancianos, carencia de micronutrientes, especialmente yodo, hierro y vitamina A, enfermedades transmisibles y no transmisibles relacionadas con el régimen de alimentación, impedimentos de la lactancia materna adecuada, insuficiente saneamiento básico, higiene deficiente, agua insalubre. Documentos técnicos de referencia FAO, 1996, <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm>.

dar paso, años más tarde, a la inclusión del concepto de acceso físico y económico a los alimentos. Tal vez el reto más grande fue el entendimiento de la interrelación entre esta dimensión de medios económicos con el profundo impacto en la calidad de vida de las poblaciones aquejadas por el hambre y la malnutrición. En términos actuales, el sistema de la seguridad alimentaria y nutricional parece estar definido por completo; bajo las acepciones internacionales y con base en las cuáles los Gobiernos construyen sus bases de política, se reconoce la disponibilidad, el acceso, el consumo, el aprovechamiento o utilización biológica y la calidad e inocuidad a los alimentos como los componentes de un sistema.

**Figura 2-2:** Evolución y línea de tiempo de la seguridad alimentaria y nutricional.



Fuente: Adaptación a partir de: Weingartner, Lioba (2006), Le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En Assurer la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. Inwent. Alemania. Adaptación Vhcg (2009). FAO, 2009; Sánchez y Neira, 2015.

### 2.3.2 La seguridad alimentaria y nutricional: un sistema y sus componentes

Es necesario, retomar el término “sistema” y analizar el fenómeno de la seguridad alimentaria y nutricional – SAN-, como una suma de interacciones interdependientes, en

la búsqueda de un estado equilibrado de alimentación y nutrición como efecto principal de la garantía de la seguridad alimentaria. (Sánchez & Neira, 2015)

La seguridad alimentaria ha trascendido desde la mirada de disponibilidad de alimentos orientada únicamente a elevar los niveles de productividad agrícola, a través de la intensificación de acciones para aumentar la suficiencia y estabilidad agroalimentaria; pero el aumento en la producción de alimentos no generó condiciones para que la población pueda acceder a estos, ni condiciones socioeconómicas y de igualdad social que lo permitieran, afectando de manera directa su estado de salud, bienestar y calidad de vida.

La malnutrición de las personas responde en su mayoría a las deficiencias en recursos potenciales en “El entorno social y político, así como el medio ambiente y la tecnología, se consideran las fuerzas conductoras de la dinámica social, y como tal resultan las causas primarias del estado nutricional” (ONU, 2000). Como causas subyacentes es necesario incluir el nivel educativo de la población, capacidad adquisitiva, la cual al ser insuficiente genera un inadecuado acceso a los alimentos y detrimento del estado de salud y nutrición principalmente de mujeres y niños. El acceso insuficiente a servicios de salud y saneamiento básico aunados a una ingesta dietaria inadecuada y enfermedad, son causas inmediatas, que potencian el riesgo de padecer malnutrición.

En la actualidad y de acuerdo con lo establecido en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre seguridad alimentaria de 2009: “Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2009).

La Seguridad Alimentaria es el resultado de la convergencia entre varios factores de distintas condiciones que por su naturaleza se han agrupado en cinco componentes fundamentales, todos íntimamente relacionados; Disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, estabilidad en los suministros, utilización biológica de los alimentos, calidad e inocuidad y más recientemente institucionalidad. Cada una de ellas está en función de diversos factores que influyen, construyendo áreas potenciales de intervención de políticas, el componente institucional recientemente añadido ha guardado una importancia

determinante por el carácter multisectorial de la seguridad alimentaria (Salcedo, 2005), (FAO/OMS, 2007).

### **Disponibilidad Alimentaria (Oferta)**

Como se plantea en el apartado anterior el concepto de seguridad alimentaria inicialmente fue concebido como oferta alimentaria, por lo que el componente de disponibilidad fue el primero en definirse, pero desde una perspectiva global y nacional, pasando de un nivel global a un nivel familiar y personal, así: *“La cantidad de alimentos disponibles a nivel nacional, regional o local, está relacionada con el suministro suficiente de alimentos frente a requerimientos de la población y depende de diversos aspectos, como: volumen de producción, reducción de pérdidas en postcosechas, volumen de importaciones y exportaciones, entre otros”* (Pérez, Bu Wong, Castiñeiras & Cruz de la paz, 2008; Escribano, 2010).

La disponibilidad también está determinada por; la estructura productiva (Agropecuaria, agroindustrial), sistemas de comercialización y distribución, almacenamiento, factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recursos humanos); las condiciones ecosistémicas (clima, biodiversidad), políticas de producción, desarrollo rural y comercio, y conflictos sociopolíticos. (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012)

La disponibilidad, para algunos autores e instituciones, es el componente de mayor relevancia en todos sus niveles. Debe garantizar la provisión suficiente, diversificada y oportuna de alimentos sanos, nutritivos, y accesibles para la población; que, igualmente depende de una política de manejo eficiente de los recursos naturales, mejoras sustanciales en el campo de la producción y productividad agropecuaria, en el uso de tecnologías, en la comercialización de productos y en desarrollo de capacidades en los productores (CMSA, Región Loreto, 2012)

### **Acceso a los alimentos.**

La disponibilidad de los alimentos no garantiza que las personas tengan un suficiente acceso a ellos. Una región un país pueden contar con suficiente cantidad de alimento para satisfacer las necesidades de sus habitantes, pero si los ingresos que estos perciben son pocos no podrán acceder a estos alimentos. Es por ello, por lo que el acceso debe

analizarse también desde una perspectiva económica, es decir de ausencia de ingresos suficientes para adquirir alimentos con regularidad, calidad y dignidad, debido al elevado precio de los alimentos en el mercado o al bajo poder adquisitivo de la población.

La garantía del acceso a los alimentos requiere que las familias que no producen suficientes alimentos para cubrir sus necesidades tengan la posibilidad para adquirirlos, a través de capacidad de compra, generación y diversificación de sus ingresos, o por medio de transferencia de ingresos, subsidios de alimentos u otros. Desde este punto de vista, el alimento es un bien y el acceso al mismo depende de los mismos factores que determinan el acceso a otros bienes; este elemento expresa un vínculo estrecho con la pobreza y la inseguridad alimentaria y nutricional. Este componente se refiere además al acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) la tierra, semillas y agua, conocimientos agrícolas, y encontrar el equilibrio adecuado entre alimentos cultivados para la venta y alimentos cultivados para consumo familiar, se entiende como el derecho de las personas a la alimentación, especialmente de los sectores sociales más vulnerables (Niños, ancianos, madres gestantes y lactantes), lo que incluye el acceso físico a los alimentos, mejoras de ingresos económicos a través del empleo, diversificación de fuentes de trabajo y el acceso a activos productivos, los productores de alimentos necesitan crédito para comprar semillas y necesidades especialmente en años en que los cultivos fracasan (Cauca, 2009). Para Marrero (2004), en relación con el diseño de políticas públicas para mejorar la seguridad alimentaria, el asunto estará en cómo conciliar el acceso a los alimentos de la población, con niveles estratégicos de autoabastecimiento.

### **Estabilidad de los Suministros.**

Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona debe tener acceso a los alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas, (por ejemplo, crisis económicas, o climáticas), ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). Así, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso a los alimentos.

La estabilidad supone garantizar el suministro de alimentos continuo en el tiempo, y está relacionada con la identificación de grupos vulnerables a emergencias naturales,

económicas, y sociales, a través de la implementación de sistemas de alerta, información y comunicación (CMSA Región Loreto, 2012). Este componente debe ser la condición básica para garantizar que las intervenciones en SAN sean efectivas y perdurables. Es importante evaluar la existencia o el riesgo de inseguridad alimentaria, en el nivel regional, local y comunitario que pueden ser factores como condiciones demográficas, económicas, ambientales y de recursos naturales; condiciones políticas, sociales, y culturales. Por tanto, esto, es importante que los gobiernos locales incorporen en sus propuestas de desarrollo la gestión de riesgos (ERSA, Región Cusco, 2012). La estabilidad de la disponibilidad de alimentos determina la posibilidad de que cada persona pueda acceder a una nutrición diaria balanceada según los estándares de la Organización Mundial de la Salud – OMS, las costumbres y cultura de cada país, o población.

### **Consumo y Utilización Biológica de los Alimentos.**

El consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, la cultura, y las preferencias alimentarias. También tiene en cuenta aspectos como la inocuidad, la dignidad, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar.

En el componente de consumo, vale la pena detenerse para analizar el concepto de inocuidad. Debe distinguirse claramente la seguridad alimentaria (food security), de la inocuidad de los alimentos (food safety), lo que en algunos países desarrollados también se llama seguridad alimentaria. La inocuidad se refiere a todos aquellos riesgos asociados a la alimentación y que pueden incidir en la salud de las personas, tanto riesgos naturales, como originados por contaminaciones, por incidencia de patógenos, o bien que pueden incrementar el riesgo de enfermedades crónicas como cáncer, enfermedades cardiovasculares y otras.

Para que los alimentos sean nutritivos han de contener las sustancias que el organismo requiere utilizar: carbohidratos, grasas, proteínas, vitaminas y minerales. Todos ellos deben de estar presentes en los alimentos en cantidades adecuadas, no insuficientes, ni excesivas. La educación nutricional es esencial para promover el consumo de una dieta adecuada según las necesidades del organismo, por ello la importancia de incluir,

sensibilizar, capacitar y comprometer a actores claves para el buen desempeño de este proceso en cada uno de sus componentes, en este caso instituciones de educación.

La utilización biológica está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización) y el estado de salud, por tanto, depende tanto del alimento propiamente (composición química, combinación con otros alimentos) como de la condición del organismo (salud, como el cuerpo aprovecha los alimentos), que pueden afectar la absorción y la biodisponibilidad de nutrientes de la dieta, o las condiciones de salud individuales que pueden provocar un aumento de los requerimientos nutricionales de los individuo. Depende además de los entornos y estilos de vida, patrones de consumo, educación alimentaria y nutricional, nivel educativo, información comercial, publicidad, tamaño y composición de la familia, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico de las viviendas y los centros urbanos (FAO, 2007; Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, 2012), aunque en la decisión de usar determinados alimentos el peso de la capacidad económica es determinante y la información que el consumidor tenga sobre los productos afectará también su decisión final (Menchú & Santizo, 2002). Lo anterior reitera el vínculo que existe entre cada uno de los componentes del concepto.

Estos procesos fisiológicos están fundamentalmente ligados a la calidad microbiológica de los alimentos, su contenido en nutrientes, agua, etc., poniendo en relieve la importancia de los insumos no alimentados en la seguridad alimentaria (ERSA Región Cusco, 2012; Menchú & Santizo, 2002), los alimentos deben tener una serie de características que aseguren que estos no representan un riesgo (biológico, físico o químico) para la salud. Los aspectos relevantes para la calidad e inocuidad de los alimentos son: la manipulación, la conservación y preparación de los alimentos, la normatividad existente sobre la calidad de los alimentos, y la inspección, vigilancia y control, los riesgos biológicos, físicos y químicos (FAO & OMS, 2007). La inocuidad es una condición necesaria para que haya seguridad alimentaria, pero es un solo aspecto de la misma, puesto que no valdría de nada tener alimentos inocuos si no existe en cantidad suficiente o si la población no tiene acceso a los mismos.

De acuerdo con lo que plantea Marreo (2004), “El consumo es un componente de gran preocupación porque satisface una necesidad fundamental del ser humano y es donde se materializa la cantidad y calidad de los alimentos consumidos por los miembros del hogar, lo que determina el nivel de seguridad alimentaria y nutricional, o si la desnutrición o el hambre son realmente un problema”. Es el último eslabón de una cadena o ciclo que comienza por la sociedad, que necesita de alimentos, y termina en ella, atendida y satisfecha en sus necesidades alimentarias.

### **Institucionalidad.**

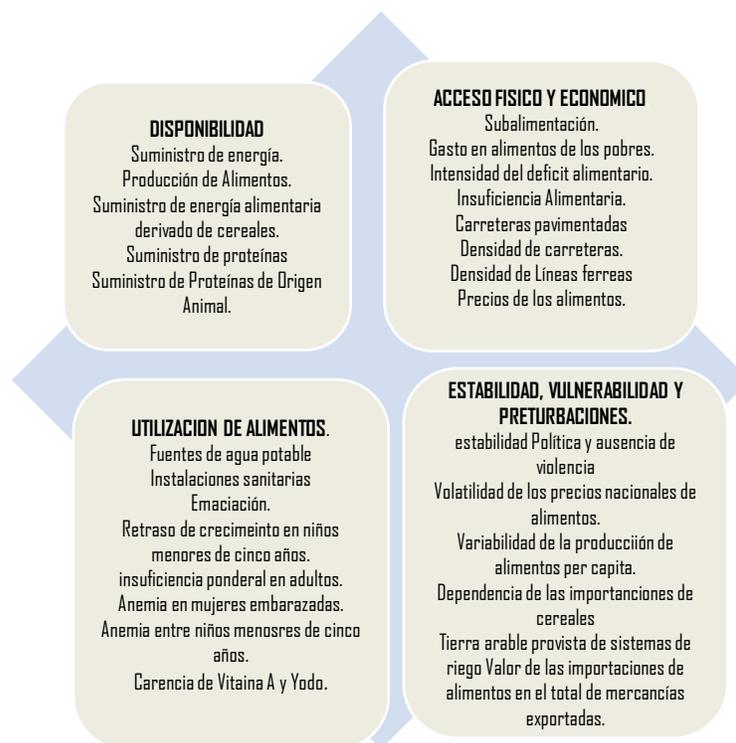
La causa multifactorial de la seguridad alimentaria y la importancia de las instituciones para el ordenamiento de los activos, recursos, normas, procesos, que definen medidas para garantizarla, así como responder oportunamente ante una situación de emergencia o para establecer programas de protección a población vulnerable, así como prevenir una situación de inseguridad alimentaria en determinados grupos de población, supone contar con instituciones eficaces y que generen sinergias entre las distintas intervenciones o programas alimentarios o no alimentarios (ERSA Región Cusco, 2012).

Rodríguez, Mena, Blanco, Pierra & Otero (2010), citan a Guzón (2003), “La institucionalidad municipal está diseñada y suficientemente organizada para coordinar las relaciones horizontales”, esta articulación entre las instituciones y de estas con las funciones del gobierno son condiciones favorables para que este proceso tenga el impacto deseado. Los componentes antes mencionados deben materializarse a través de la articulación local con el gobierno, de ahí la necesidad de incorporar un componente de institucionalidad dada la complejidad y multisectorialidad de la seguridad alimentaria y nutricional (CMSA Región Loreto, 2012).

En el informe oficial del “Estado de la seguridad alimentaria en el Mundo, las Múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria 2013”, elaborado por la Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO-, determinó cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, las cuales han sido adoptadas por diferentes gobiernos, aunque con ajustes según el contexto y lamentablemente en esta clasificación no se incluye a la institucionalidad. Se presentan en síntesis en la figura 2.3.

- I. La dimensión de disponibilidad contempla temas de producción de alimentos y suministro de energía alimentaria;
- II. La dimensión de acceso físico y económico incluye subalimentación, gasto en alimentos, intensidad del déficit alimentario, temas de infraestructura vial y precios de los alimentos.
- III. La dimensión de estabilidad (vulnerabilidad y perturbaciones), determina factores de estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; volatilidad de los precios nacionales de los alimentos; variabilidad de la producción de alimentos per cápita; variabilidad del suministro de alimentos per cápita; dependencia de las importaciones de cereales; tierra arable provista de sistemas de riego y valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas.
- IV. La dimensión de utilización de los alimentos, cobran relevancia temas ambientales a través de los determinantes de fuentes de agua mejoradas e instalaciones sanitarias mejoradas, estado nutricional incluyendo emaciación, retraso de crecimiento e insuficiencia ponderal en niños menores de cinco años, anemia y carencia de vitamina A y yodo.

**Figura 2-3:** Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional; FAO



Fuente: Ajustada del informe FAO, FIDA y PMA. 2013. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Roma, FAO.

### **2.3.3 Perspectiva Nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.**

El trasegar del concepto de alimentación y nutrición, y el de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia desde la década de los noventa, marca dos hitos fundamentales; inicia con la formulación del primer documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES 2847, denominado Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2002 durante el Gobierno de Ernesto Samper Pizano, (DNP, 1994) hasta la emisión de la “Política Nacional de seguridad alimentaria y nutricional” (DNP, 2007) a través del CONPES 113 de 2008, en el mandato de Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006.

De acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de SAN en 2008, está se asume como un compromiso de Estado y un asunto para el país de “seguridad nacional”<sup>29</sup>, sustentándose en un enfoque de derechos, gestión del riesgo y el abordaje intersectorial e interdisciplinario orientado tanto a la problemática de padecimiento de hambre y malnutrición.

#### **El Salto Social 1994-1998: Recomposición del Gasto Público.**

El Plan Nacional de Desarrollo de 1994-1998, denominado “El salto social”<sup>30</sup>, contempló como conceptos rectores la equidad y solidaridad, resalta dos caminos para incidir en la distribución del ingreso: El gasto social focalizado y los mecanismos de apoyo al empleo hacia los sectores más pobres de la población. Se asimilan los efectos positivos de la apertura económica basados en un desarrollo social que permita redistribución y equidad y la competitividad con la acción del Estado en estrecha articulación con el sector privado, promoviendo la internacionalización de la economía.

---

<sup>29</sup> Una Amenaza a la Seguridad Nacional puede ser entendida como “una acción o secuencia de eventos que: 1. Atenta drásticamente, y bajo un espacio relativo de tiempo, con degradar la calidad de vida de los habitantes del Estado, o 2. Atenta significativamente con disminuir el rango de opciones políticas disponibles para el gobierno de un Estado o para las personas, grupos y corporaciones dentro del mismo”. Ullman Richard H. Redefining Security. International Security, Vol. 8 N°1. (Summer, 1983). Pág. 133.

<sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno de Ernesto Samper en el periodo de 1990 a 1994, aprobado por la Ley 188 de junio de 1995.

Se plantea como estrategia la recomposición del gasto público, en donde se destinan aumentos en la inversión del sector social<sup>31</sup>: salud, educación y la denominada Red de Solidaridad Social<sup>32</sup>.

Se define el primer documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES-2847 de 1996 en materia alimentaria, denominado “Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2002”, cuyo objetivo central fue el “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente” (DNP, 1996).

Los proyectos y programas para la implementación de las líneas de acción de este plan se desarrollaron principalmente en los planes sectoriales de salud y algunos de ellos a través del Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF. No obstante, el alcance conceptual del tema en Colombia en este período es de acciones de apoyo y asistencia alimentaria, sin concebir el concepto de seguridad alimentaria de manera multidimensional.

**Figura 2-4:** Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN El Salto Social 1994-1998: Recomposición del Gasto Público.

---

<sup>31</sup>La estrategia de recomposición del gasto público es descrita como parte de la estrategia de inversión pública y los efectos macroeconómicos del plan de desarrollo, El Salto Social. En las dos últimas décadas, la inversión social en Colombia ha fluctuado entre el 7 y el 9% del PIB. Durante este gobierno, los mayores aumentos del gasto público se destinarán al sector social. Para el sector público en su conjunto, la inversión en capital fijo y transferencias regionales destinada al sector social se incrementará del 3,5% del PIB entre 1991-1994 al 6,3% del PIB en este cuatrienio y el total de la inversión social pasará del 9,3 al 14,1%. Los mayores recursos se destinarán a una variedad de programas. En términos cuantitativos, los más importantes serán aquellos asociados al desarrollo de la educación básica, al sistema de salud y a la Red De Solidaridad Social. Esta última incluye programas de vivienda social rural y urbana, empleo, nutrición y apoyo para mujeres jefes de hogar, entre otros, en Departamento Nacional De Planeación. Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”. 1994-1998, p.71.

<sup>32</sup> Esta Red fue creada en 1994 y, mediante la Ley 368 de 1997, adquirió el carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Como entidad destinada a ejecutar la política social del Estado, tiene sus antecedentes en la Secretaría de Integración Popular (1982-1986) y en el Plan Nacional de Rehabilitación (1986-1994) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Colombia: la red de solidaridad social., 2011, p. 5



Fuente, ajustada de Documentos Planes de Desarrollo y SAN, el Salto social. CONPES 113 de 2008.

### **Cambio para construir la paz 1998-2002: Reconstrucción del Tejido Social.**

El eje fundamental de este plan de desarrollo es la consecución de la paz. Sustenta el agravamiento de dos problemas centrales: la agudización del conflicto social, inequidad y falta de cohesión social por “asistencialismo” en las políticas estatales. Se define necesario para la construcción de la paz, un modelo basado en el fortalecimiento del tejido social, como estrategia colectiva y solidaria de la Nación, a partir de tres pilares fundamentales constituidos por la educación, la salud y la nutrición, con un énfasis particular en la niñez y la juventud, que garantice condiciones de crecimiento sostenible basadas en la cohesión de la sociedad.

En materia social se da continuidad a los planteamientos de la Red de Solidaridad Social, fortaleciéndose en tres programas bandera: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción.

Propuestas que se constituyeron como la expresión de “subsídios monetarios condicionados”. Se inician acciones enmarcadas en el Plan Colombia, con un componente social que plantea la reconstrucción socioeconómica de las zonas afectadas por el conflicto, en las cuáles el sector agropecuario es el principal actor, planteándose una ambiciosa política agropecuaria (Norato, 2015).

**Figura 2-5:** Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Cambio para construir la Paz 1998-2002: Reconstrucción del Tejido Social.



Fuente: Ajustada de documentos varios: CONPES, 2008; Palacio, 2009; Sánchez y Neira, 2015.

**Hacia un estado comunitario 2002-2006: El estandarte de la seguridad democrática.** La propuesta de este gobierno fue brindar “seguridad democrática”<sup>33</sup>, mediante una ofensiva militar y la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional, junto con el impulso a un crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, la construcción de equidad social y el incremento de la transparencia y la eficiencia del Estado. Se contempló en la política social el aumento en la eficiencia y la focalización del gasto hacia los sectores más necesitados, propiciando la consolidación de un sistema efectivo de protección y asistencia social.

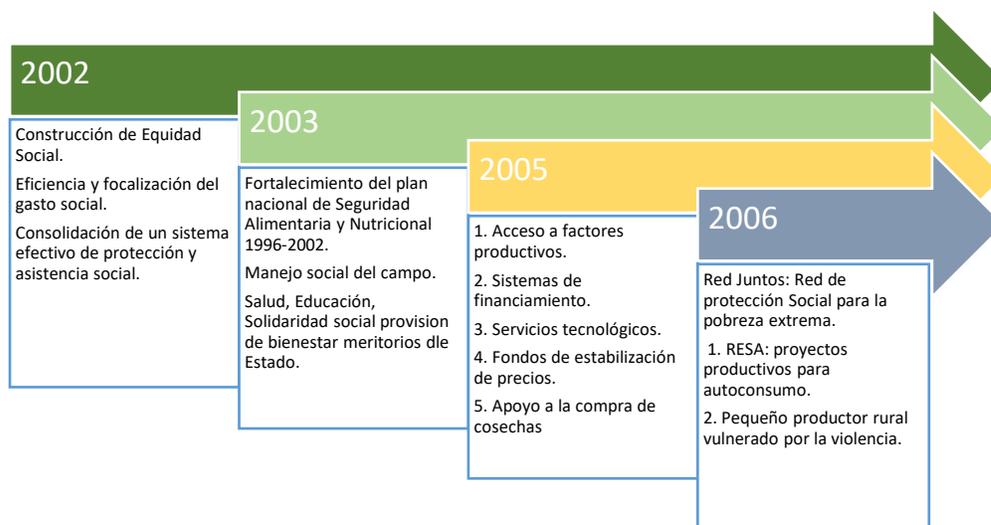
En materia alimentaria y nutricional, se reconocen los logros obtenidos por las iniciativas gubernamentales anteriores, las cuales desde 1965 han generado una tendencia a la baja en los índices de desnutrición generales de la población y en particular al sector más afectado, los menores de cinco años. Sin embargo, las estadísticas de desnutrición crónica alcanzaban niveles del 14% en menores de cinco años. El Plan Nacional de

<sup>33</sup> La seguridad Democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quien se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Pág. 21

Desarrollo establece la continuidad del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, en sus ocho líneas de acción ya establecidas.<sup>34</sup>

Se crea el programa (RED JUNTOS) como una estrategia de intervención integral que fortalece al programa de Familias en Acción<sup>35</sup>, con el propósito de “garantizar el acceso preferente de las familias en situación de pobreza extrema o desplazamiento a la oferta de programas sociales del Estado, a la desactivación de las denominadas trampas de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de su intervención, la acumulación de capital social y humano y en consecuencia a la disminución de los niveles de pobreza extrema” (Presidencia de la República, 2010).

**Figura 2-6:** Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN: Hacia un Estado Comunitario 2002-2006.



Fuente: Ajustada de documentos varios: CONPES, 2008; Sánchez y Neira, 2015.

<sup>34</sup> Ellas son: la Seguridad Alimentaria, la protección al consumidor mediante el control de calidad y la inocuidad de los alimentos, la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes, la prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias, la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, la promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables, la evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios, la formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.

<sup>12</sup> Programa planteado en Colombia después de la crisis de los años noventa en el marco de la Red de Apoyo Social –RAS–.

### **Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010**

El país desarrolla el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como “el derecho a no padecer hambre, a tener una alimentación adecuada y al deber de adoptar estilos de vida saludables”, de manera que, “todas las personas son objeto de la política de seguridad alimentaria.” La coordinación y gestión de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, estuvieron a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Protección Social, quienes lideraron “la creación de planes nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional, la articulación de los sectores involucrados mediante alianzas estratégicas, la promoción de la participación comunitaria y la integración de la educación alimentaria y nutricional en el sistema educativo” (DNP,2006). Se da inicio a la construcción de planes departamentales de seguridad alimentaria y nutricional apoyados mediante asistencia técnica directa a territorios por parte del hoy ministerio de salud y protección social desde comienzos del año 2009.

Cobra fuerza el fortalecimiento institucional, que al menos en el papel, se le da a la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia; se adopta el enfoque internacional planteado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 expresado en el CONPES 113 de 2008 definiendo: “seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (DNP, 2011). Se expide el Decreto 2055 de junio de 2009 por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional – CISAN- conformada por cinco Ministerios (Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y 4 entidades Estatales (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- Departamento Nacional de Planeación –DNP- Acción Social hoy Departamento para la Prosperidad Social – DPS-, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-).

Se establece a través de la Ley 1355 de 2009<sup>36</sup> la integración y funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN- denominándola como “la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la seguridad alimentaria y nutricional” (Presidencia de la República, 2009).

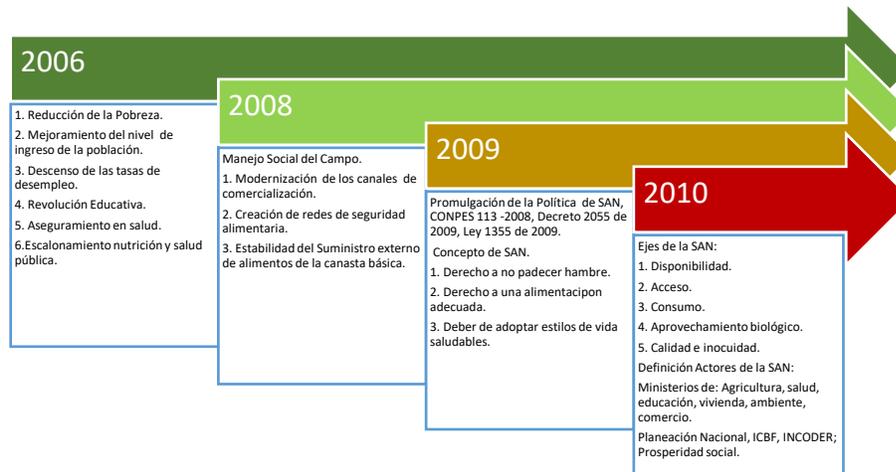
La política establecida a través del CONPES 113 de 2008, define la seguridad alimentaria y nutricional como un fenómeno “multidimensional”; que se estructura a partir de la dimensión de medios económicos expresando que las personas y/o familias que carezcan de las posibilidades para disponer y acceder a los alimentos padecerán un estado de inseguridad alimentaria; la dimensión de calidad de vida y fines del bienestar en donde los sujetos que por múltiples determinantes no puedan transformar sus medios en una alimentación adecuada, estarán en privación alimentaria, hambre y malnutrición. No obstante, finaliza el 2010 y la Política de seguridad alimentaria y nutricional no presenta balances de resultado e impacto en las líneas de acción que plantea el documento CONPES 113 de 2008, además el papel de la Comisión de Intersectorial seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, en Colombia se presenta débil. (Norato, 2015).

En el 2009 se expide el Decreto Presidencial 2055, por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad alimentaria y nutricional -CISAN-, conformada por cinco Ministerios y 4 entidades del Estado y la Ley 1355 de 2009<sup>21</sup>, que ratifica la integración y funciones de la Comisión denominándola como “la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la seguridad alimentaria y nutricional”.

**Figura 2-7:** Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010.

---

<sup>36</sup> Ley 1355 del 14 de octubre de 2009, "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ésta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención"



Fuente: Ajustada de documentos varios: CONPES, 2008; Sánchez y Neira, 2015

### Prosperidad para todos: 2010-2014: Apuesta de reconfiguración estatal de la SAN y la política Social en Colombia.

Este Plan de Desarrollo hace énfasis en la necesidad de priorizar en lo social y declara que el “Buen Gobierno” se manifestará en su cuatrienio en el hecho que más de la mitad de las 109 propuestas del plan, son iniciativas sociales y los esfuerzos se dirigirán hacia la población más vulnerable<sup>37</sup>. Plantea en la llamada locomotora del crecimiento del sector agrícola, alcanzar un crecimiento sostenido de la producción de alimentos, por encima del promedio nacional que contribuya a la superación de la pobreza y la inseguridad alimentaria en el país.

Visibiliza la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN- como una red principal de actores en el tema; le atribuye la obligación de desarrollar medidas que “promuevan la garantía de los nutrientes necesarios mediante el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y el mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias” (DNP, 2010).

Vincula a estas medidas la articulación la Estrategia “De Cero a Siempre”, la cual busca atender de manera prioritaria a la población menor de cinco años y el Programa Familias

<sup>37</sup> Plan de Gobierno: Buen gobierno para la Prosperidad Democrática: 110 iniciativas para lograrla. Disponible en línea en: <http://www.santospresidente.com/pdf/plan-de-gobierno-juan-manuel-santos.pdf>

en Acción. Ordena aprobar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019<sup>38</sup>. Insta a la implementación del Observatorio de seguridad alimentaria y nutricional – OSAN- como herramienta principal del seguimiento y monitoreo a la Política y al Plan Nacional de SAN 2012-2019.

En lo relacionado con la superación de condiciones adversas de la población desplazada plantea la “estabilización socioeconómica a través de reubicación o acompañamiento de hogares afectados en el retorno con garantía de condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso” (DNP, 2006).

Este plan de gobierno se considera mucho más cercano a lo que pudiese contemplar todas las dimensiones del problema del hambre en Colombia; se configura como lo más contiguo desde la década de los 90 a una aproximación integral del problema.

**Figura 2-8:** Líneas de Tiempo e hitos de los Planes de Desarrollo y SAN Prosperidad para Todos: 2010-2014



Fuente: Ajustada de documentos varios: CONPES, 2008; Sánchez y Neira, 2015

De acuerdo con el anterior análisis, se puede determinar que el concepto de la SAN en Colombia tuvo como en el plano internacional, diferentes momentos, que permitieron entender que este fenómeno es complejo y debe de abordarse desde diferentes determinantes que posibiliten el generar directrices, orientaciones y lineamientos de

<sup>38</sup> Según Actas de la Comisión Intersectorial de SAN, el Plan Nacional de SAN sólo fue presentado hasta el mes de diciembre de 2012, mes en el cual fue aprobado, con 4 años de retraso en el cumplimiento del compromiso

política pública en procura del acceso al derecho a la alimentación, el mejoramiento de la calidad de vida, bienestar y desarrollo humano de toda la sociedad colombiana.

## **El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN 2012 – 2019**

El documento CONPES social 113 de 2008, definió como una de las estrategias planteadas la construcción y puesta en marcha de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional -PNSAN, como instrumento operativo de la Política, para ello la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN- (creada como instancia de concertación, armonización y seguimiento de la Política) es la responsable de su construcción. El PNSAN 2012-2019, define objetivos, metas, estrategias y acciones, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil cuyo objeto es: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales<sup>39</sup>.

Con la finalidad que el Derecho a la Alimentación sea parte integral de las políticas, Planes de Gobierno, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012–2019, definió seis estrategias:

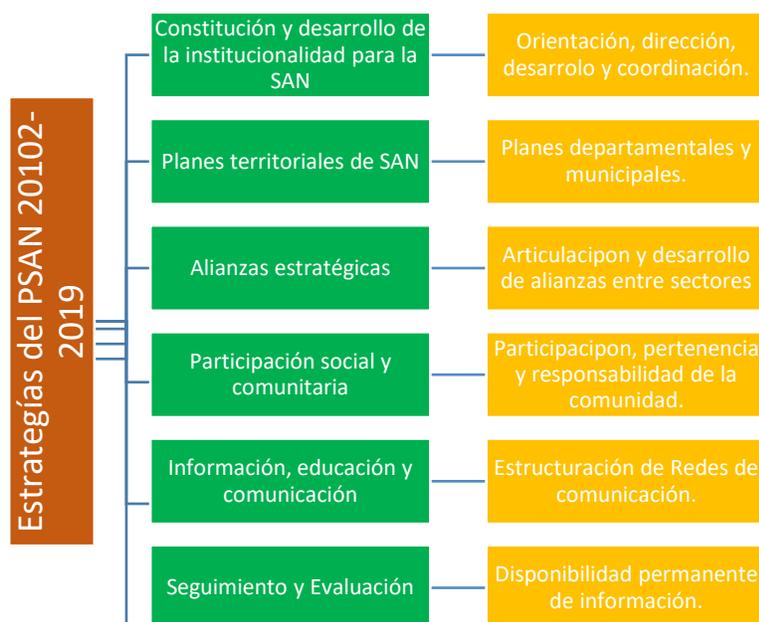
1. **Construcción y desarrollo de la institucionalidad para la SAN:** Enfocada en procesos de orientación, desarrollo y coordinación de acciones en materia de SAN, en donde las Instituciones deben ser parte activa de los procesos a fin de convertirse en actores en el correcto funcionamiento del PNSAN. Se pretende la sensibilización de todos los sectores sociales con el fin de trabajar en conjunto en pos de la garantía del derecho a la alimentación.
2. **Planes territoriales de SAN:** Elaboración y ejecución de Planes Departamentales y Municipales, así como, la constitución de comités y coordinadores encargados de la puesta en marcha e implementación de estas políticas territoriales de SAN.

---

<sup>39</sup> Plan Nacional de SAN 2012-2019. Comisión intersectorial de seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN

3. **Alianzas Estratégicas:** Procesos de articulación que involucran diferentes sectores de la economía, a fin de crear nuevas alianzas que conlleven a combatir el hambre nacional y regional tanto en sectores rurales como urbanos.
4. **Participación social y comunitaria en los planes, programas y proyectos de SAN:** involucrar a la sociedad civil a partir de la participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y proyectos de SAN.
5. **Información, educación y comunicación:** Manejo de las comunicaciones como factor importante en el desarrollo de las actividades especialmente de sensibilización, permitiendo la generación de redes estructurales en donde el cambio de cultura debe llevar a que la población cada vez sea participe en los procesos de SAN.
6. **Seguimiento y Evaluación:** Fortalecimiento de los canales de comunicación en donde la recolección de información se proporcione de manera eficaz como compromiso social por parte de los actores de los procesos generados en los programas y planes en SAN.

**Figura 2-9:** Estrategias del Plan Nacional de SAN: 2012 -2019



Fuente: adaptado de Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 2012-2019.

El PSAN 2012 – 2019, es un instrumento de política pública dirigido a toda la población colombiana, haciendo énfasis en los territorios y poblaciones con mayor privación y vulnerabilidad, entre las cuales está la población en pobreza extrema, desplazada por la violencia y los afectados por desastres naturales, la población infantil, las mujeres

gestantes, las madres en lactancia y los adultos mayores. Este plan tiene un periodo de ejecución 2012-2019, tiempo en el cual deberá articularse programática y presupuestalmente con los diferentes planes de desarrollo de la Nación y entidades territoriales.

### 3. Capítulo 3 Marco Metodológico

*Eisenhardt (1989), Define al estudio de Caso como “Una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”*

*A partir de los años 50, “con el desarrollo del Estado de Bienestar, el sector público empezó a diseñar intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, lo que conllevó a la aparición de auténticas políticas públicas” (Knoepfel et al. 2006, P.37).*

*Yolanda Mora, entre los años 1974 y 1980 concentra sus observaciones en Leticia por su importancia como centro administrativo, comercial y turístico. La convivencia e interacción entre indígenas, mestizos, mulatos y blancos hacen de esta ciudad-puerto sobre el río Amazonas, un escenario privilegiado para estudiar los intercambios, las apropiaciones culturales y las tensiones sociales entre “primitivos y civilizados”, “locales y foráneos”<sup>40</sup>.*

Este trabajo analizó la Política Pública de Seguridad Alimentaria del departamento de Amazonas en el periodo 1991 a 2015, constituyéndose en un estudio de caso. Este territorio es reconocido como departamento solo a partir de la constitución de 1991, además está ubicado en un área de frontera y con gran interacción intrafronteriza entre Brasil, y Perú, lo que define unas condiciones diferentes a otros departamentos.

El método de Estudios de caso ha sido utilizado como herramienta de investigación en las ciencias sociales en temáticas como educación, estudios de familias, negocios internacionales, desarrollo tecnológico, políticas públicas e investigaciones sobre problemas sociales. Eisenhardt (1989)<sup>41</sup>, lo define como *“Una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”*. En este tipo de estudio, la información puede ser obtenida desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas (Chetty,1996) y de fuentes primarias, secundarias, informaciones directas.

Para responder las preguntas, objetivos de investigación y realizar el Análisis de la Política Pública Alimentaria en el departamento de Amazonas, en el periodo 1991-2015, se emplearon varias metodologías, que nos permitieron acercarnos a respuestas coherentes

---

<sup>40</sup> Mora de Jaramillo, Y. (2012). Alimentación y cultura en el Amazonas. Biblioteca básica de Cocinas Tradicionales de Colombia. Ministerio de Cultura. Bogotá. 236 p.

<sup>41</sup> Kathleen M. Eisenhardt. 1989. Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review VOL. 14, NO. 4 | Articles. Published Online: 1 Oct 1989 <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>

a las preguntas y objetivos planteados, estos métodos serán explicados más ampliamente en cada aparte.

**Objetivo General:**

Analizar la política pública alimentaria en el departamento del Amazonas, dentro del contexto trifronterizo, en el periodo 1991 – 2015.

**Objetivos Específicos.**

1. Identificar los diferentes actores sociales, agentes económicos e instituciones, y sus interacciones con las políticas alimentarias en el departamento de Amazonas y su contexto trifronterizo en el periodo 1991-2015.
2. Identificar y caracterizar cada una de las etapas y los productos del ciclo de la política pública alimentaria en el departamento de Amazonas entre los años 1991-2015.
3. Identificar el discurso sobre el asunto alimentario construido o adaptado por los diferentes actores sociales agentes económicos e instituciones y contrastarlo con los conceptos de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria en el periodo 1991-2015
4. Formular recomendaciones de política pública para avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en el departamento de Amazonas.

El desarrollo de la investigación se llevó a cabo en cinco etapas, donde la 1,2 y 3 se adelantaron buscando responder las preguntas y los objetivos 1 y 2 (Análisis de la Política) planteados en esta investigación, se identificaron limitantes para la implementación de la política alimentaria y eventualmente de otras políticas públicas a través del método Delphos; la etapa 4 buscó identificar el discurso sobre el asunto alimentario, sus orígenes y la evolución de los conceptos. Y la etapa 5 se adelantó a lo largo de toda la investigación ya que paralelamente en el departamento se estaba realizando la actualización del PDSAN. La siguiente es una descripción por etapas, un poco más detallada de la metodología y acciones realizadas, aunque en cada capítulo, será ampliada la metodología.

**Etapa 1.** Para analizar el periodo comprendido entre el año 1991 y 2010, se hizo revisión de archivos, planes de desarrollo, planes indicativos, ordenanzas, acuerdos, decretos departamentales y otros documentos de la época, revisando si dentro de ese contexto, se empleaban los términos “política de seguridad Alimentaria”, o cuales eran los programas

que se proponían para la producción, distribución y acceso a los alimentos. Se realizaron entrevistas y conversaciones con personas de interés.

**Etapas 2.** Para el análisis del periodo 2010 a 2015, existía el documento “Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 “Moniya- Amena” – Árbol de la Abundancia”, se tuvo en cuenta el marco de Análisis y gestión de Políticas Públicas, el cual ha sido planteado inicialmente por Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2006, 2007) y complementado por Joan Subirats et al (2008). Se revisaron actas, informes de la comisión técnica de SAN- CTSAN, acuerdos, decretos, ordenanzas departamentales y se hicieron entrevistas, se participó en reuniones de la CTSAN, para identificar las reglas institucionales generales y específicas aplicables a políticas públicas, relaciones entre actores involucrados, los recursos disponibles y el contenido de la política pública. Al finalizar la descripción de las etapas del trabajo investigativo, describiré la metodología de este aparte de la investigación La información obtenida sobre las ideas en relación con políticas públicas de los entrevistados, me hizo desarrollar la siguiente etapa.

**Etapas 3.** En presencia de la pandemia, y acudiendo al método Delphi realice vía electrónica y por WhatsApp entrevistas a 25 personas entre académicos, funcionarios del nivel profesional y técnicos de entidades, instituciones, ONG´s encargadas de formular, ejecutar, evaluar políticas alimentarias o proyectos que tenían dentro de sus objetivos mejorar la seguridad alimentaria o el fortalecimiento de los medios de vida de poblaciones amazónicas, para que me ayudaran a identificar factores limitantes en la implementación y cumplimiento de objetivos de políticas.

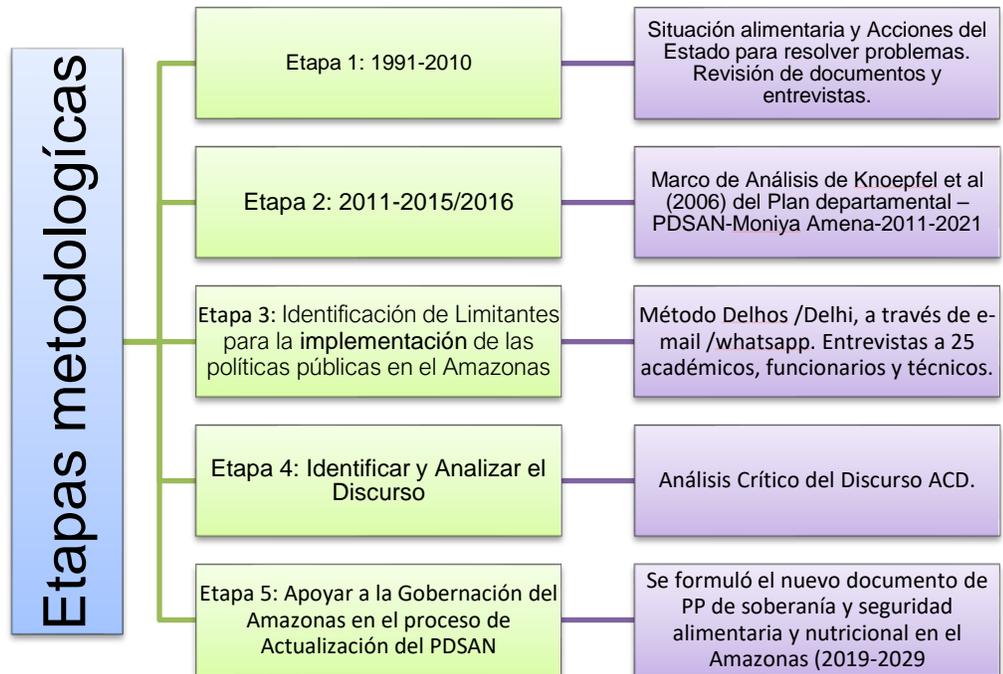
**Etapas 4.** Buscó responder al objetivo tres de identificar y analizar el discurso y la evolución de diferentes conceptos sobre el asunto alimentario en el mundo y en la amazonia y a la vez me permitió aportar para la construcción de la nueva política. Para esta labor investigativa recurrí al Análisis Crítico del Discurso –ACD, que es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. El análisis crítico del discurso

toma explícitamente partido, y espera contribuir de manera efectiva a la resistencia contra la desigualdad social (Van Dijk, 1999). Se realizó una revisión exhaustiva de documentos encontrados en internet y en bibliotecas de la Universidad de Wisconsin, comunicaciones de organizaciones campesinas e indígenas, que explican la evolución del régimen alimentario, emplearan los términos seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, justicia alimentaria, democracia alimentaria, autonomía alimentaria y sistemas alimentarios, y así mirar su incidencia en las ideas y formulación de políticas públicas, Y como evidencia empírica, se presentan los resultados de las entrevistas desarrolladas.

**Etapa 5.** Fue desarrollada durante todo el trabajo investigativo, consistió en asesorar, leer y comentar documentos de la gobernación del Amazonas, durante el proceso de actualización del PDSAN, titulado: Política Pública De Soberanía Y Seguridad Alimentaria Y Nutricional en El Departamento de Amazonas (2019-2029), en la cual se incluyó el termino soberanía alimentaria.

**Tabla 3-1:** Documentos fuentes secundarias revisados

Instrumentos: PDD, APA, PPA, PA
Documentos de planes de planes de Gobierno 1991-2015
Documentos oficiales de las Gobernaciones sobre programas y proyectos
Agendas de Ciencia y Tecnología
Agenda 21. Construyendo Amazonas.
Planes de Vida de las Comunidades del Trapecio, eje Caquetá y Eje Putumayo.
Plan estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación- PECTI -Amazonas
Documentos Asamblea Departamental: Acuerdos, Ordenanzas y decretos
Planes de Desarrollo Departamentales del 2002 al 2015
El Plan De Seguridad Alimentaria Y Nutricional Del Departamento Del Amazonas "Moniya - Amena" 2011 – 2021
Actas de la Comisión Técnica se SAN
Actas del Consejo de Política Social
Informes de seguimiento a programas de profesionales de la gobernación
Diferentes documentos e informes de las secretarías de salud y agricultura departamentales.

**Figura 3-1** Metodologías empleadas, para responder a los objetivos planteados.

## 4. Capítulo 4 Marco Espacio Temporal

A Continuación, se hace la presentación del contexto espacial de este estudio de Caso, el departamento de Amazonas.

### 4.1 Marco Espacio Temporal<sup>42</sup>

*“La Amazonia es la periferia de la periferia. Hasta los años 60, las distintas incursiones capitalistas moderno-coloniales en la región fueron discontinuas en tiempo y espacio. Pero hoy asistimos a una profunda reconfiguración geográfica regional, continental y global, y a un nuevo «megaproyecto de megaproyectos» para la Amazonia, notables sobre todo por el cambio de escala que representan. Así, este territorio se ve involucrado en una dinámica ideada para integrar al subcontinente en el mercado global a través de un rediseño geográfico de gran magnitud” (Carlos Walter Porto-Gonçalves, 2017).*

El departamento del Amazonas hace parte de la Panamazonia, la cual se encuentra constituida por 8 países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, y una colonia: La Guayana Francesa; juntos conforman una gran zona biogeográfica continental que comprende 8.187.965 km<sup>2</sup>, albergan gran diversidad cultural y natural, y representan una fuente de riqueza material e inmaterial para la humanidad (PNUMA, OTCA, 2009). Este patrimonio está representado en aspectos naturales a través de su geología, fauna, flora e hidrografía, y a nivel cultural en su diversa población: en la cuenca existen más de 420 pueblos indígenas que han habitado la amazonia desde tiempos milenarios y hoy hacen parte de los 38 millones de personas entre indígenas y no indígenas, que viven en la región, de las cuales el 60% vive en las ciudades (Echeverry y Pérez, 2011; PNUMA y OTCA, 2009).

De acuerdo con Echeverry (2011) la sociedad amazónica, ha surgido como un nuevo tipo de sociedad, integrada por una población rural amazónica en la que se incluyen grupos indígenas con lenguas diferenciadas y territorios reconocidos, comunidades mestizas rurales que viven de la selva, una sociedad-comunidad Bosquesina<sup>43</sup>, y un gran

---

<sup>42</sup> Hoy tiempo y espacio se reconocen como “categorías básicas de la existencia humana” (Harvey, 1998: 225)

<sup>43</sup> La comunidad bosquesina es el lugar y espacio que enmarca a todos los comuneros en las condiciones objetivas de relaciones sociales de coresidencia, parentesco, compadrazgo, vecindad y amistad. Esto significa que todos los comuneros están relacionados entre ellos a priori por distintos lazos sociales, formal y objetivamente reconocidos. Es en el marco de estas relaciones sociales de convivencia (coresidencia) que los comuneros aprovechan los recursos naturales de su territorio, de manera más intensa en las cercanías del pueblo y menos en la medida que se alejan del poblado, suben hacia las cabeceras de ríos y quebradas o se

componente de inmigrantes y mestizos. Lo anterior, sumado a la diversidad biológica hacen de la amazonia una región heterogénea, característica que imprime gran riqueza sociocultural y natural, también implica una mayor complejidad a la hora de hacer frente a los conflictos presentes en esta extensa región, pues el abordaje político y la búsqueda de soluciones resultan tan complejos como la región misma.

Esta condición representa un reto para los países que conforman la panamazonia y sus gobernantes, como para el mundo pues no se puede perder de vista que la amazonia tiene una importancia mundial, principalmente en el equilibrio ecosistémico y climático global (Fenzl, 2011; CEPAL, 2013; OTCA, 2020). Aunque la amazonia ha estado conectada con fenómenos de integración de tipo global desde finales del siglo XV y comienzos del XVI (Zarate Botia, 2011), la vinculación de esta región en la agenda pública global es un fenómeno más reciente<sup>44</sup>. Lo cual actualmente se refleja en el constante interés internacional para lograr la comprensión de la región, pero bajo una visión de desarrollo económico y aprovechamiento de recursos estratégicos y no como comprensión y entendimiento de la enmarañada realidad y necesidades de la población amazónica.

Muestra de lo anterior es el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978<sup>45</sup>, el cual se convirtió más adelante en la OTCA, el cual fue firmado por 8 países amazónicos, inicialmente con el fin de evitar conflictos relacionados con la soberanía territorial y para realizar en forma coordinada las actividades de explotación de riquezas de la región (Fenzl, 2011), en un contexto donde la vinculación de la amazonia a los sistemas económicos globales estaba relacionada con las riquezas naturales que muestran a la Amazonia como una región estratégica e importante para el desarrollo económico basado en la extracción de recursos naturales, otros esfuerzos se reflejan a través de la ejecución de políticas

---

internan en el bosque más lejano. El territorio comunal, generalmente titulado, no es suficiente para abastecer a una comunidad. La libre disponibilidad de áreas boscosas más apartadas es indispensable para una producción bosquesina que hoy en día no solo satisface el consumo doméstico, sino también el consumo mercantil (Gasché y Vela, 2011; tomo I)

<sup>44</sup> Se entiende por agenda política global a la serie de acuerdos, tratados o convenciones internacionales que son asumidas por diferentes países alrededor del mundo, buscando el cumplimiento de metas y objetivos como, por ejemplo, Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>45</sup> Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es una organización intergubernamental que coordina los procedimientos en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y dinamiza de la ejecución de sus decisiones.

mundiales como la incorporación de los ODS en las políticas públicas locales, regionales y nacionales, que se traducen en programas y proyectos o en investigación para el desarrollo e investigación, en los que participan actores no gubernamentales y gubernamentales.<sup>46</sup>

Fenzl (2011) y Zarate (2011), los procesos de urbanización y democratización en cada país han sido determinantes en la configuración de la sociedad amazónica, caracterizándola con una identidad regional específica distinta a la del resto del país no amazónico. La diversidad social está acompañada de diversidad política y gubernamental, ya que la población indígena posee formas de organización y gobierno diferentes a las del contexto nacional que rigen al país en el que se encuentran inmersas (Franco, 2006; PNUMA-OTCA, 2009). Las formas de organización y gobierno que opera en los pueblos indígenas, al igual que el resto de los procesos de integración de la región amazónica al mundo globalizado, hacen parte de procesos globales que han dado lugar al reconocimiento de sus derechos.

Los procesos de reconocimiento han estado amparados por la declaración de los derechos humanos, y desde 1948 hasta hoy han dado lugar a que los pueblos indígenas logren cada vez mayor participación como actores políticos en la sociedad, otorgando responsabilidades a los estados a la hora de proteger y asegurar el derecho de los pueblos indígenas a “participar en la toma de decisiones en asuntos que afecten sus derechos y costumbres [...] así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”<sup>47</sup> y a “mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo”<sup>48</sup> La realización de los procesos de consulta previa es muestra de los deberes asignados a los estados en pro de garantizar la participación y consentimiento de los

---

<sup>46</sup> ODS- Objetivos de Desarrollo Sostenible. Un ejemplo son los planes de desarrollo en sus diferentes escalas (Nacional, departamental y municipal), donde sus objetivos se dirigen al logro de los ODS; también como las agendas 21 regionales y locales, y programas y proyectos de entidades No gubernamentales ambientalistas, apoyadas por cooperación internacional.

<sup>47</sup> Artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2017)

<sup>48</sup> Artículo 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2017)

pueblos indígenas cuando se trata de “adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”<sup>49</sup>

Según el Consejo de Política Económica y Social (CONPES, 2012), en la transición entre el siglo XX y XXI, aspectos como la ciudadanía civil, política, social, étnica e intercultural se ha ido perfilando como “rasgos de sociedades crecientemente democráticas que fundamenta su unidad en la digna diversidad de sus integrantes”. Esa transición se evidencia en el avance en los procesos de participación y construcción de ciudadanía de los pueblos indígenas, los cuales han ocurrido en diferentes escalas: a nivel global con la inclusión en la estructura Institucional de la OIT<sup>50</sup> y la ONU<sup>51</sup>, a nivel regional con la participación de la Organización de los Estados Americanos – OEA y en la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; y en los niveles nacional y local por medio de la constitución política de Colombia de 1991 y a través de los planes de desarrollo departamentales y municipales y de las políticas públicas sectoriales, que buscan una mayor inclusión de la población indígena en la toma de decisiones.

Dentro de las dificultades en los procesos de integración sociopolítica de la Amazonia radica en la incompatibilidad de las estrategias políticas en las que los estados nacionales orientan su actividad, con las estrategias y formas de gobierno propias de la población indígena dentro de sus territorios (Echeverri Restrepo & Pérez Niño, 2011; Equiza & María, 2003; Ochoa Zuluaga et al, 2006; PNUMA, 2009), pues en la mayoría de los casos, las primeras no responden a las necesidades de la población amazónica, y especialmente, de la población bosquesina. según Franco (2006) los cambios políticos en los que está

---

<sup>49</sup> Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2017)

<sup>50</sup> La Organización Internacional de Trabajo - La OIT ha estado comprometida con las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales desde los años 1920. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, también conocido como Convención 169 de la OIT o Convenio 169 de la OIT, es una convención adoptada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989. Es el principal instrumento internacional sobre derechos de los pueblos indígenas.

<sup>51</sup> Un importante acontecimiento que permitió la inclusión de los pueblos indígenas en la agenda de la ONU fue el establecimiento del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones indígenas, creado en el año 2000 como órgano asesor del Consejo Económico, Social de la ONU. El primer encuentro tuvo lugar en el año 2002, y desde entonces se realiza anualmente en la Ciudad de Nueva York. Información sobre este órgano y las sesiones anuales realizadas se puede consultar en:

<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones%20-del-foro-permanente.html>

inmersa la región hacen parte de las decisiones nacionales producto de las interdependencias institucionales que configuran la nación y condicionan las decisiones internas, como la aceptación de reglas de juego de los organismos globalizados de equilibrio macroeconómico, los compromisos con el medio ambiente y el financiamiento económico a través de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Lo anterior hace que las decisiones del Estado sobre la región amazónica estén altamente condicionadas a favorecer los intereses de actores externos por encima de las necesidades de la población local, dando lugar a diversos conflictos de gobernanza, entre ellos, los relacionados con el uso y manejo del medio ambiente.

Reconociendo esa complejidad, los diferentes organismos e instituciones se muestran de acuerdo con la necesidad de generar soluciones integradas o multidimensionales, que respondan de una manera acertada a las condiciones complejas de la Amazonia en todos sus aspectos: social, cultural, económico y, en este caso, político. Un ejemplo claro es la Agenda para la Amazonia 2030 y las acciones encaminadas a su cumplimiento, donde el estado cumple un papel fundamental en la formulación de políticas necesarias para garantizar que las acciones globales sean aplicadas a nivel nacional y regional.<sup>52</sup>

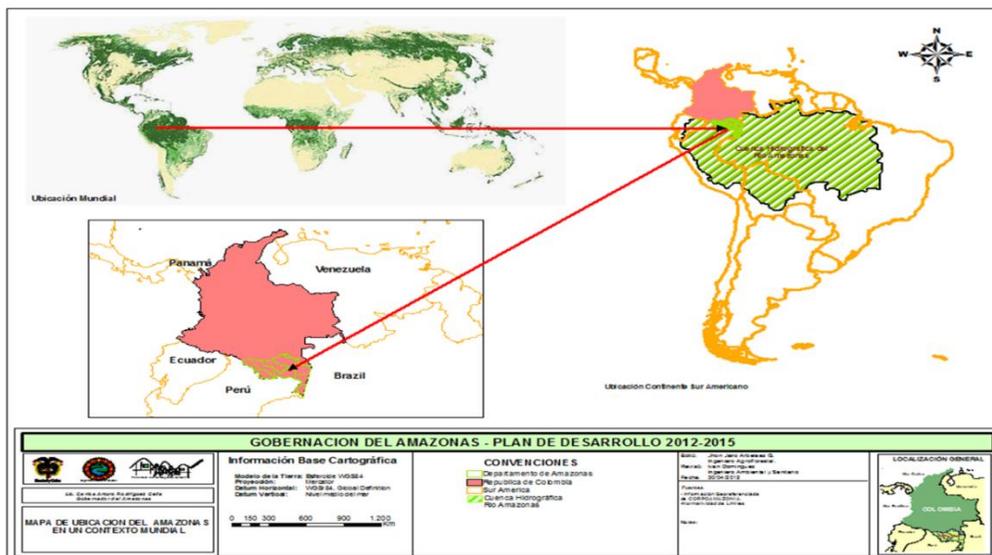
Tras la ejecución de objetivos de la Agenda 2030 para la Amazonia, un informe realizado por el PNUD (2016) da cuenta del avance en los ODS en la región, éste reconoce que “las soluciones tradicionales pueden no ser adecuadas para el contexto intercultural de múltiples actores” y que “la combinación de desarrollo económico y conservación y conservación del medio ambiente requiere cambios significativos en el comportamiento actual” teniendo en cuenta que, pese a que la región amazónica presenta un gran avance en el logro de los ODS en los últimos diez años, este avance ha favorecido principalmente al desarrollo humano de las ciudades más que de las poblaciones rurales y comunidades indígenas. El informe resalta que “el Amazonas es un espacio único de diversos e interrelacionados actores, culturas y paisajes, intereses en conflicto y derechos estratificados, que está experimentando un cambio rápido y con muchos incentivos que

---

<sup>52</sup> Ejemplo el documento CONPES 3918, el cual “busca establecerse como punto de referencia en la formulación de lineamientos de política en temas que están bajo el liderazgo de del Gobierno Nacional, así como complementar con un enfoque integral de desarrollo las agendas que son jalonadas por otros actores que se posicionan como relevantes en el momento de definir las metas del país a 2030 (DNP, 2018)

apoyan un desarrollo sostenible”, por lo que plantea la necesidad de un “enfoque inclusivo e integrado del desarrollo que luche contra las desigualdades, promueva nuevos modelos de producción, [...]aumente la soberanía alimentaria, y reconozca los esfuerzos de los pueblos indígenas para la conservación de la biodiversidad y las distintas culturas”, y concluye , teniendo en cuenta que las fronteras administrativas no erradican vínculos sociales y ecológicos, que “las interdependencias necesitan ser trabajadas atravesando fronteras administrativas y utilizando soluciones ecosistémicas.”

## 4.2 Departamento de Amazonas: Territorio y Frontera.



El Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC<sup>53</sup>, caracteriza al departamento del Amazonas de la siguiente manera. Desde la independencia, los Gobiernos de Perú y Brasil lanzaron una política de colonización para anexarse estos territorios, de los que Colombia, después de varios conflictos, solo conserva una salida al Río Amazonas, en el llamado “Trapezio Amazónico”. La Casa Arana, explotadora peruana de caucho, jugó un papel importante en el último de esos conflictos, ya que exterminó a cerca del 80% de la población nativa, como consecuencia del trato que les daba.

<sup>53</sup> Fuente: <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/amazonas/historia.html>  
 Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Diccionario Geográfico. Gobernación del Departamento del Amazonas.

Entre los primeros exploradores europeos del territorio está Francisco de Orellana, quien le da el nombre a la selva. La colonización española pondría el territorio forestal bajo el dominio de la provincia de Popayán, pero la independencia de las colonias españolas desataría un ánimo expansionista de las nuevas repúblicas hermanas, especialmente el Perú y Brasil. Colombia, más concentrada políticamente en la región andina, perdería una gran parte del territorio amazónico.

En 1822 el Amazonas hizo parte del departamento de Azuay, el cual comprendía desde Boyacá hasta territorio del actual Perú durante la existencia de la Gran Colombia. En 1858 ya pertenecía al territorio del Caquetá, que era parte del Estado Soberano del Cauca; con la reforma constitucional de mediados del siglo XIX, en el año 1886 el Estado Soberano del Cauca se convierte en el departamento del Cauca. Entre los años 1920 y 1930, Colombia y Perú legitiman su frontera por medio del tratado Salomón-Lozano, en el cual ambas repúblicas se reparten los territorios comprendidos entre los ríos Caquetá y Napo. Dentro de estas se le cede a Colombia el trapecio amazónico, donde obtiene Leticia, ciudad amazónica fundada por colonos peruanos.

En 1928 y como base en la delimitación de la frontera entre Colombia y Perú, se crea la Comisaría del Amazonas que por su importancia se renombra en 1931 la ley 2 del 7 de enero elevó su categoría a Intendencia del Amazonas, ampliándose su territorio hacia el norte con partes de la Intendencia del Caquetá. Posteriormente la Ley 2 de febrero de 1943, cambia de nuevo a Comisaría Especial, para luego en 1951 denominarse Intendencia Nacional. En 1957 finalmente adopta la denominación de Comisaría Especial del Amazonas que cambia el 6 de julio de 1991 a departamento del Amazonas con la entrada en vigor la nueva constitución política de Colombia.

**Tabla 4-1:** Orden cronológico los cambios de organización político administrativa que ocurrieron durante varias décadas en el territorio del actual Departamento.

<b>Año</b>	<b>Evolución administrativa del Departamento de Amazonas.</b>
1822	Hace parte del Departamento de Azuay, el cual comprendía desde Boyacá hasta territorio actual del norte peruano durante la existencia de Gran Colombia.
1858	Hace parte del Territorio Nacional del Caquetá, parte del Estado Soberano del Cauca.
1886	El Estado Soberano del Cauca se convierte en el Departamento del Cauca.
1928	Se crea la Comisaría del Amazonas.
1931	Se pasa a la figura de Intendencia del Amazonas.
1943	Se regresa a la antigua figura de Comisaría Especial del Amazonas.
1951	Intendencia Nacional del Amazonas.

---

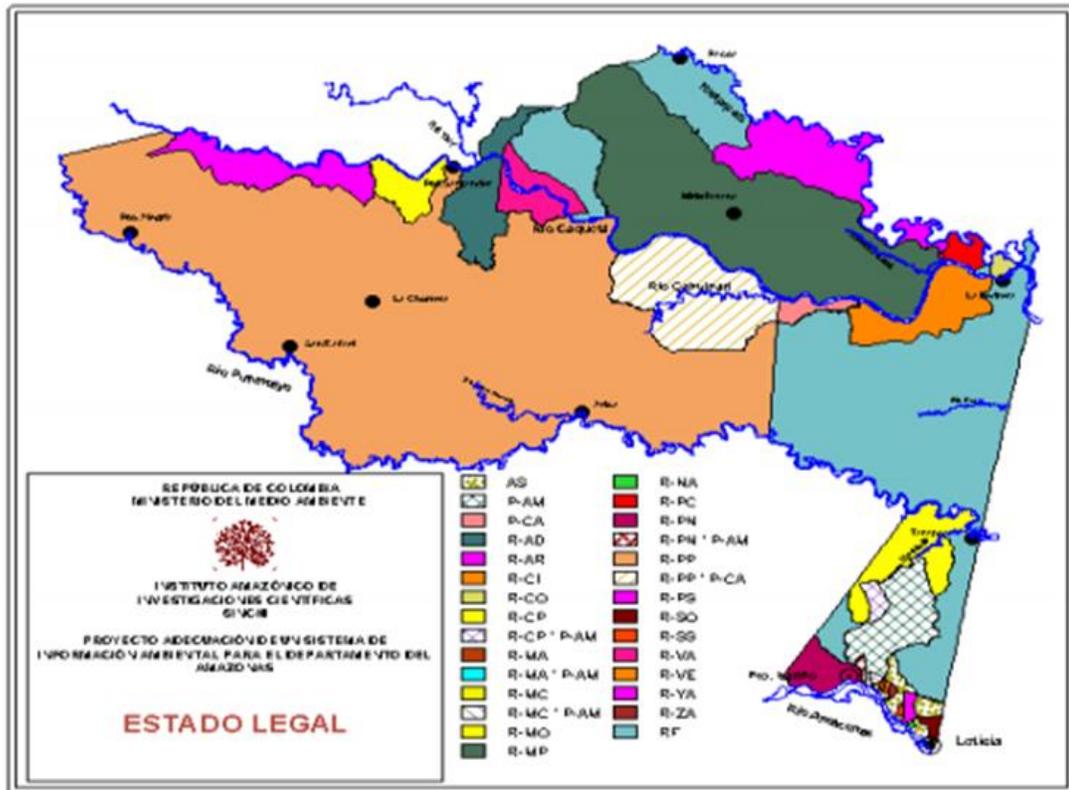
1957	Vuelve a ser Comisaría del Amazonas.
1991	Con la Constitución de ese año se crea la actual figura territorial de Departamento de Amazonas.

Fuente: <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/amazonas/historia.html>. Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Diccionario Geográfico. Gobernación del Departamento del Amazonas.

El departamento de Amazonas se encuentra ubicado al sureste de Colombia, tiene una extensión de 109.665 km<sup>2</sup>, con una inmensa extensión de selva que comparte con Perú y Brasil. Sus vecinos son los departamentos de Vaupés, Caquetá y Putumayo. Fue constituido como departamento a partir de la Constitución de 1991. Administrativamente cuenta con dos municipios, Leticia la Capital y Puerto Nariño y nueve áreas no municipalizadas que ocupan el 93% del territorio y dependen de la gobernación del Amazonas. También se encuentran traslapados diferentes figuras jurídicas como 25 resguardos indígenas, 3 Parques Nacionales, unas pequeñas zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, 3 inspecciones de policía, Bases militares y algunos predios de la Iglesia y cerca de 200 caseríos de población indígena y no indígena.

Estas figuras territoriales legales, conforman un mosaico de 53 superposiciones territoriales, las cuales se tipifican como conflictos legales por uso del territorio y los recursos, puesto que cada figura permite acciones de intervención, preservación, conservación que ponen en tensión a los diferentes actores (Acosta & Salazar, 2001) (Figura 4.1).

**Figura 4-1:** Estado legal del territorio del Amazonas 2002



Fuente: Agenda Prospectiva de Ciencia y Tecnología, Estado Legal del Territorio. 2002.

En el Departamento de Amazonas, según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en su censo 2005 y proyectado a 2016 se tienen una población de 77.088 personas; el 51.0% de la población es menor de edad y el 4.8% son adultos mayores, el 44,2% restante se encuentra en edad productiva, se identifica un mayor porcentaje de hombres con un 51.7%, frente al 48.3 % de mujeres. Del 51,7% de las mujeres el 24,6% son menores de edad y del 48,3% de los hombres el 26,4% son menores de edad. Con relación al enfoque diferencial étnico en amazonas encontramos presencia de negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente en un 2,0% y un porcentaje mayor de personas que se auto reconocen como indígenas con un 43.4%.

El profesor Carlos Zarate, en noviembre del año 2015 manifestó que el desconocimiento del territorio, de las necesidades de sus pobladores y de su cultura convierten al Amazonas

en un desierto de políticas públicas y sociales<sup>54</sup>. También, el profesor Germán Palacio, dice: La Constitución de 1991 concedió un nuevo estatuto institucional a nuestros otrora conocidos "territorios nacionales" y previó un párrafo transitorio para desarrollar más puntualmente el ordenamiento territorial del país. Esas medidas empataban con los procesos de descentralización de fines de la década de 1980, con cambios políticos en términos de participación y elección popular de alcaldes y gobernadores. Igualmente, concibió un nuevo estatus para los territorios indígenas, peor por alguna razón en especial bastante misteriosa, este párrafo transitorio no ha sido desarrollado hasta ahora por el Congreso, lo cual deja al departamento de Amazonas, al igual que Vaupés y Guainía, en grandes vacíos jurídicos, para la implementación de políticas públicas o para el mínimo funcionamiento como nivel intermedio de gobierno-departamento bajo el régimen departamental establecido por el Código de Régimen departamental, Decreto 1222 de 1986.

Esta descripción es particularmente importante porque muchas de las políticas públicas no se ajustan a las condiciones de organización territorial departamental, sobre todo en las áreas donde no hay entidades territoriales en el nivel local, y hay conflictos por autoridades y/o no se reconoce la autonomía indígena en los territorios de resguardo.

A continuación, veremos un breve resumen de la historia política de las gobernaciones departamentales:

**Tabla 4-2:** Gobernadores y Planes de Desarrollo en el Departamento de Amazonas 1991- 2020.

PERIODO	APELLIDOS Y NOMBRES	PARTIDO POLITICO	Plan de Desarrollo	OBSERVACION
1991-1992	Gómez Suarez Álvaro	Liberal		Nombramiento presidencial. Renunció en 1992.
1992/1993	Quintero Hernández Diego	Liberal	Acto de posesión de una Colombia Distante a una Colombia de todos.	Nombramiento Presidencial
1994	Acosta Soto Félix Francisco	Liberal		
1997	Murillo Ruíz José Arcesio	Liberal		Destituido en 199

<sup>54</sup> Carlos Zarate y Germán Palacio, son profesores de la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia, trabajan en áreas como historia, territorio, ecología política y políticas públicas.

2000	Zambrano Pantoja Hernando	Liberal		Destituido en 2002
2002-2005	Quiñonez Núñez José Tomas	Liberal	ORDENANZA No 003 (28 de Enero de 2003) Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo "Un Amazonsense Por Un Amazonas Con Futuro 2002- 2005".	Renunció en 2005
2005-2007	Orobio Rodríguez Gloria	Movimiento Nacional Progresista	"Entre todos podemos	Destituida 22/09/2008-19/08/2009
2008-2010	Acosta Soto Félix Francisco	Partido convergencia ciudadana	Un gobierno con Proyección Humana	Destituido
2009-2011	Andrade Rincón Olbar	Cambio Radical	Un Amazonas con oportunidades para todos	Se formuló el primer documento de Política Departamental de SAN
2012-2015	Rodríguez Celis Carlos Arturo	Verde	Por un buen vivir somos pueblo, somos más"	Suspendido provisionalmente el 2014
2016-2019	Carebilla Cuellar Manuel Antonio	Cambio Radical	Gestión y Ejecución para el bienestar, la conservación ambiental, la paz.	Destituido en abril de 2016
2018-2019	Moreno Bandeira Victor Hugo	Liberal	Amazonas Avanza con Honestidad.	Terminó su periodo
2020-2023	Galdino Cedeño Jesus.	Centro Democrático	Amazonas Progresando con Equidad	Actual gobernador

Fuente: Realizada a partir de los archivos digitales y en físico disponibles en la biblioteca de la Registraduría Nacional de Estado Civil. Bogotá, agosto de 2012. Enlace histórico de Resultados Electorales: <https://www.registraduria.gov.co/-Registro-Civil,3686-.html>



## 5. Capítulo 5 Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento del Amazonas en el periodo 1991 a 2010 y Acciones del Estado para Resolver los problemas.

A continuación, se presenta la situación Alimentaria y Nutricional del departamento de Amazonas, entre los años 1991 a 2010 y las acciones del Estado para resolver el problema identificado. Durante esta etapa, inicia su tarea administrativa como nuevo departamento, y aunque no se contaba con un documento de política Alimentaria, si hubo acciones del Estado para atender los problemas alimentarios identificados, hasta que en el año 2010 y gracias al apoyo de la UNICEF, se presenta un primer documento de Política Alimentaria titulado: Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN –Moniya Amena. 2011-2021. Para obtener la evidencia empírica se revisaron diferentes documentos departamentales, tales como los archivos de ordenanzas de la Asamblea departamental, decretos y diferentes documentos oficiales de la gobernación y se realizaron entrevistas a habitantes del departamento, funcionarios públicos, académicos, miembros de ONG y beneficiarios de programas alimentarios, entre otros.

Antes de enfocarnos en la situación en la que se encontraba el departamento, quisiera presentar este texto, que describe la situación del departamento, desde una visión antropológica.

La antropóloga Yolanda Mora entre los años 1974 y 1980, realizó un trabajo etnográfico, donde: *“reunió información que permitiera orientar el diseño y la ejecución de políticas sociales y programas de asistencia, para mejorar las condiciones de vida y en particular la alimentación y la nutrición de la población urbana y rural colombiana. En este periodo, concentra sus estudios en el Amazonas, región poco integrada a la estructura económica nacional, era percibida como una tierra de abundancia y oportunidades, pero también signada por las desigualdades sociales y el acceso irregular a ciertos alimentos. En Leticia- Amazonas el abastecimiento alimentario es costoso, irregular, incierto, insuficiente e insatisfactorio, entonces planteó como una posible respuesta la generación de políticas y proyectos productivos que privilegien la subsistencia familiar y el comercio local por encima de las estrategias de exportación<sup>55</sup>”*

---

<sup>55</sup> Mora de Jaramillo, Yolanda. 2012. Alimentación y Cultura en el Amazonas. Ministerio de Cultura. Bogotá. 236 p.

En el año 1991 el Amazonas empieza su vida político-administrativa como departamento, lo cual se establece a partir del artículo 286 de la Constitución promulgada ese mismo año, que establece: *“son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república”*

Es importante señalar que habitantes de vieja data de Leticia, en las entrevistas, a diferencia de Yolanda Mora, manifestaron que en el Amazonas siempre había comida de la región, pescado, carne de monte, frutas, pero que, se empezó a evidenciar escasez de alimentos y productos, a partir del año 1991, al convertirse en departamento y reconocer a las tierras de las comunidades como resguardos indígenas, muchas personas empezaron a migrar a Leticia.

*“El IDEMA en Leticia lo empezaron a construir en el año 1966, lo construyó un señor de nombre Gabriel Barrero (Boyacense) la mayoría de los productos los traían de Bogotá por río de Puerto Asís a Leticia y productos de la región. Cada año realizaban como para el día del campesino una feria y daban premios al mejor banano, yuca, plátano”<sup>56</sup>.*

*“El INA primero, y luego IDEMA, compraba arroz seco y maíz de las comunidades indígenas. De Puerto Asís enviaban por río arroz, azúcar, aceite y lentejas y otros granos. El INA importaba leche y queso La Pinta. Ellos acopiaban gran cantidad de productos y los vendían a la población, vendían todo lo indispensable y básico y hasta carne de la región”<sup>57</sup>*

*“En la década de los 1920, se instaló la hacienda la Victoria, en la antigua isla de Ronda, de propiedad del Peruano Enrique Vigil. En su momento fue muy prospera y se convirtió en emporio económico en la triplefrontera, inclusive como proveedora de alcohol, azúcar y maderas incluyendo cedro que se enviaba a Iquitos.....La hacienda la victoria, se convirtió en una de las piedras en el zapato para el estado colombiano, como quiera que hizo parte de uno de los detonantes del conflicto entre Colombia y Perú. Así no es gratuita la alianza con Julio Cesar Arana, para defender cada uno sus grandes intereses económicos en la amazonia, cuando se hizo realidad la entrega de Leticia a Colombia el 17 de agosto de 1930, en el tratado de límites de 1922.....Avanzando en esta rápida síntesis, Colombia termino comprando la hacienda a inicios de la década de 1940, con grandes ilusiones, empezando con el cambio del nombre que fue: el del sabio Francisco José de Caldas.....A partir de ese momento empieza lo que llamó los desatinos del estado colombiano en el sur amazónico, como quiera que los objetivos iniciales se fueron dejando a un lado, luego por muchos años el total abandono y hoy el paso a una concepción militarista con todo el cuento del plan Colombia ligado al interés de los Estados Unidos.....Para rescatar en la granja Caldas funcionó la escuela vocacional en donde se educaron muchos leticianos como Francisco vela, Abel Vela, Fabio Marín, Néstor Rengifo, Héctor Peruca Rojas entre otros”<sup>58</sup>.*

<sup>56</sup> Entrevista a Nicolás Tabares, funcionario público, primero del INPA y luego del INCODER.

<sup>57</sup> Ingeniero Jaime Torres (QEPD-27 de septiembre de 2021), su madre fue directora del INA

<sup>58</sup> Entrevista al profesor Jorge Picón-Historiados Amazonense y especialista en Estudios Amazónicos. Con la colaboración de Julio Cueva.

Se define este primer periodo para revisión de información y análisis, ya que apenas se inicia la estructuración administrativa departamental y no hay un desarrollo amplio de documentos explícitos de política departamental, en muchos asuntos el departamento se sigue manejando como comisaria y/o territorio nacional, respondiendo a los lineamientos del nivel nacional, mientras se da la transición, los dos primeros gobernadores por nombramiento presidencial, duraron un año cada uno y sus intereses administrativos se centraron en el primero en la política internacional y el segundo en el ordenamiento territorial, buscando que los llamados corregimientos departamentales rápidamente se convirtieran en municipios, treinta años después aún no se han conformado las Entidades Territoriales indígenas y/o municipios.

El segundo Gobernador por nombramiento presidencial, el Señor Diego Quintero dijo lo siguiente en un Acto de Instalación de un taller de ordenamiento territorial en el año 1992. Y fue lo que marco su labor durante el año de administración.

*“Es de suma importancia.....de todos los colombianos, conocer y analizar los instrumentos que pone en nuestras manos la nueva carta constitucional..... Hoy el Amazonas tiene el reto de ser el gestor y ejecutor de su propio desarrollo, bajo los principios de convivencia y bienestar. Nuestro patrimonio natural debe ser utilizado en beneficio de su población con los criterios de soberanía y en pro de un desarrollo sustentable. La utilización de sus recursos no pondrá en peligro a las generaciones venideras. Los planes..... deben conjugarse en un gran acuerdo ciudadano para diseñar la nueva carta de navegación del Amazonas el Plan de desarrollo”<sup>59</sup>*

Cabe resaltar que desde el año 75 a partir del Gobierno de Alfonso López Michelsen quien incorporó dentro de su Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha" el Plan Alimentario (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN), se creó la principal estrategia productiva que fue el Programa de Desarrollo Rural Integrado –DRI<sup>60</sup>, él cual tuvo presencia significativa en la amazonia colombiana con proyectos agrícolas, forestales y de producción y repoblamiento de peces, y durante los años 80 y 90 algunos proyectos productivos para la región Amazónica eran coordinados por el Departamento Administrativo de Intendencias

---

<sup>59</sup> Acto de Instalación de una Colombia Distante a Una Colombia de Todos. Diego Quintero Hernández, Gobernador de Amazonas. 1992

<sup>60</sup> Para la región Amazónica, el Plan Alimentario (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN), cuya principal estrategia productiva era el Programa de Desarrollo Rural Integrado, se pudo ver reflejado a través de proyectos de piscicultura en estanques que se desarrolló en los Km 6, 7, 11 y 18 en parcelas indígenas o fincas de comerciantes y en la comunidad de Arara.

y Comisarías (DAINCO), el cual se creó en 1975, antes de este, el Ministerio de Gobierno controlaba las Intendencias, Comisarías y los Territorios Nacionales.

*“En los años 80 y 90 quienes apoyaban proyectos productivos para hacer estanques, cría de ganado en Nazaret y en Loma Linda y pollos, fue DRI, DAINCO, el SENA, la Asociación de Usuarios Campesinos, se hacían los proyectos en las comunidades de los Kilómetros, y Arara. Luego fue cuando llego usted a trabajar sus mermeladas, harina de chontaduro, y otros frutales amazónicos, también en los internados indígenas, incluso en el de la casa Arana, pero lo que querían era que se produjera para venderle a los blancos que Vivian en Leticia. Ese término de seguridad alimentaria es reciente, se decían proyectos productivos”<sup>61</sup>.*

Muchos de los programas, planes y proyectos dirigidos hacia la región Amazónica, se daban a través del programa de Desarrollo Alternativo<sup>62</sup> que era un conjunto de actividades integrales, económicas, sociales, políticas, culturales, medio-ambientales de seguridad e infraestructura, realizadas por el Estado, la sociedad civil, y la cooperación internacional estaban orientadas a generar ingresos, instituciones, conciencia, cultura, medio-ambiente, seguridad e infraestructura socio-económica alternativa para mejorar los niveles de desarrollo humano de las poblaciones de zonas en las que se producen materias primas para fines ilícitos. Las investigaciones en áreas temáticas y difusión del conocimiento se hicieron a través de alianzas entre CIAT, EMBRAPA, IIAP, Sinchi, Uniamazonia, SENA, UMATAS, Colegios agropecuarios, Colciencias, PRONATTA, CORPES, Secretarías de Agricultura y el PLANTE, algunas veces financiadas la GTZ y otras instituciones.

El departamento del Amazonas ha contado a lo largo de los años con innumerables diagnósticos, realizados por instituciones locales, nacionales, e internacionales, esta ha sido importante información que hace parte de documentos como agendas de productividad, agendas de competitividad, documentos de política, de investigaciones, los planes de desarrollo, planes indicativos y de acción, los cuales se enfocaban a tratar de definir planes, programas y proyectos y/o acciones que abordaron temas productivos regionales y locales, que mejoraran los ingresos de las personas, con esto esperando una mejor situación alimentaria y económica regional.

---

<sup>61</sup> Sr. Gabriel Crespo- Técnico Agropecuario de la Umata, municipio de Leticia- Amazonas.

<sup>62</sup> Información del seminario: “Opciones productivas para el Desarrollo Alternativo: Contribuciones de la investigación agraria” Realizado en Florencia –Caquetá 4 y 5 de febrero de 1999. Organizado por PLANTE, Proyecto IICA –GTZ, UNDCP/UNOPS Colombia.

A continuación, se presentará la situación de seguridad alimentaria y nutricional del departamento del Amazonas durante el periodo 1991 a 2010<sup>63</sup>, lo cual permitió identificar un problema social, su inclusión en la agenda política, para posteriormente convertirlo en problema público y así poder diseñar una política departamental. La información se organiza desde la perspectiva de las dimensiones y ejes de seguridad alimentaria y nutricional establecidos en la política pública nacional adoptada por el departamento, que son las mismas de la FAO, y que fueron las empleadas para la formulación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Moniya Amena; Árbol de la abundancia 2011-2021<sup>64</sup>. Con esto se busca identificar la vulnerabilidad, la causalidad y la pertinencia de la política.

## 5.1 Disponibilidad de los alimentos

**Comportamiento del Producto Interno Bruto<sup>65</sup>:** El valor del producto interno bruto en 2008 fue de \$216.714 millones y ha mostrado una tendencia fluctuante desde el año 2000 con una notoria caída en 2003 cuando el valor fue de \$164.040 millones y tuvo la variación más baja del período 2000 – 2007 con - 6,7%. Amazonas ocupa el puesto 31 en la contribución al PIB nacional con el 0,66% cuya participación se muestra descendente desde el año 2000.

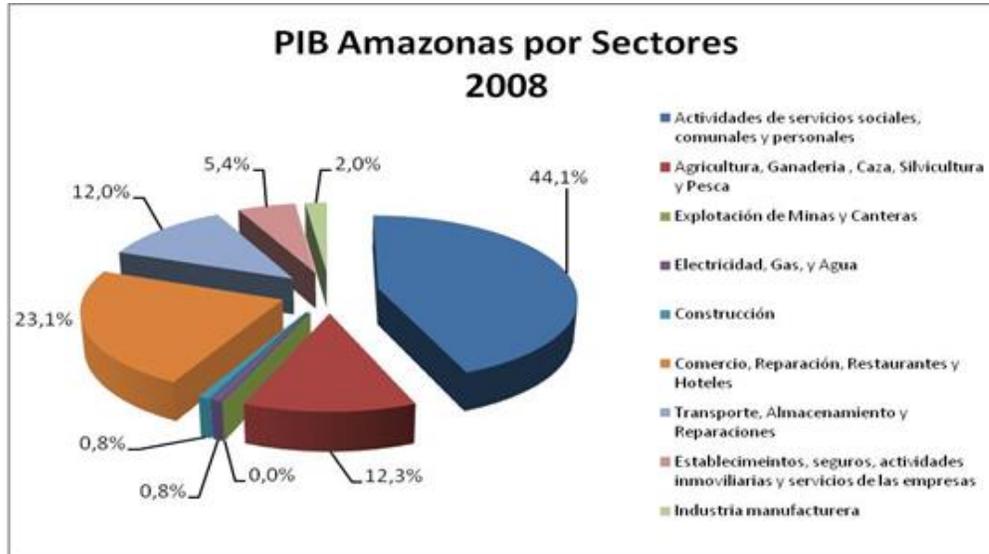
Revisado el Producto Interno Bruto por sectores, encontramos que el sector que tiene una mayor contribución al PIB departamental es el de actividades de servicios sociales, comunales y personales, en segundo lugar, Comercio, reparación, Restaurantes, Hoteles y en tercer lugar Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca. Figura 5.1.

---

<sup>63</sup> Gran parte de la información presentada a continuación fue recopilada por los miembros de la Comisión Temática de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinada por la secretaria de salud departamental, y de la cual Olga Lucía Chaparro hizo parte durante varios años como directora del INCODER y/o como delegada de Corpoamazonia.

<sup>64</sup> Este documento, fue gracias al empeño del Gobernador Olbar Ayala, se contó con algunos recursos de la UNICEF para realizar talleres y recoger información.

<sup>65</sup> Informe ICR del Banco de la República, 1990-2010, estos son datos agregados, ya que se presentan para los antiguos territorios nacionales Orinoquia y amazonia.

**Figura 5-1:** PIB Amazonas por sectores 2008.

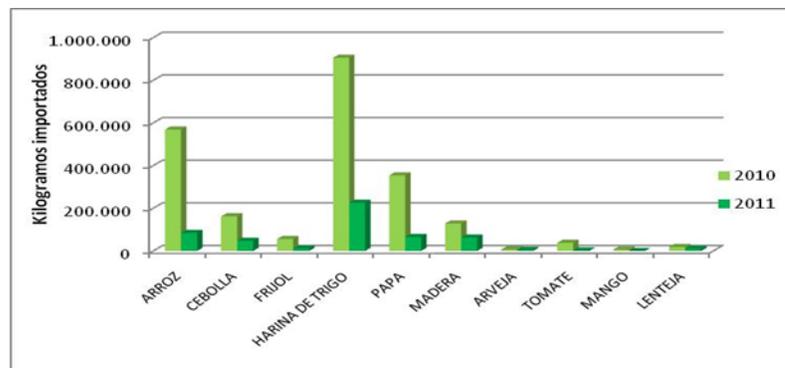
Fuente: DANE – Cuentas Departamentales. Marzo de 2011. Incluida en el PDSAN 2011-2021

**Actividad Económica:** Las actividades económicas se mantienen similares a lo referido en el periodo de análisis anterior. Según las ramas de actividad económicas establecidas, en el departamento del Amazonas encontramos que las actividades económicas se centran en los sectores primarios y terciario, aunque hay una incipiente actividad de transformación y cierto grado de investigación. Entre las actividades del sector primario se destacan: la agricultura de subsistencia para suplir las demandas internas; el aprovechamiento forestal; la pesca y en menor proporción la minería, la ganadería, las especies menores, la piscicultura y la cacería de fauna silvestre.

**Importación y exportación de alimentos:** Para el caso del departamento de Amazonas, según información del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, las importaciones de vegetales, animales y productos agrícolas y pecuarios para el año 2010 ascendieron a 2.706.446 dólares siendo el 58,3% de las mismas de vegetales y productos agrícolas; un comportamiento similar se observa en las importaciones del año 2011 con corte al mes de abril en donde el 56,9% de las importaciones son por este concepto. La mayoría de las importaciones se realizan desde Perú, Brasil y Estados Unidos.

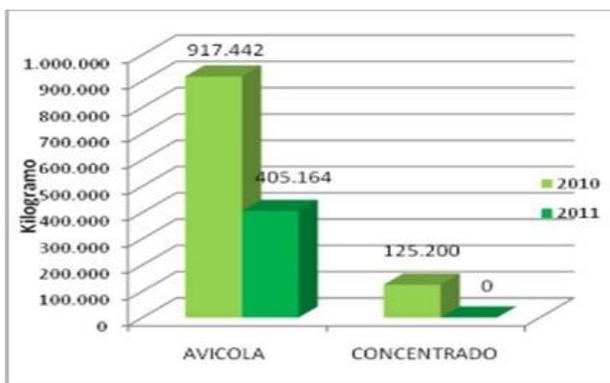
A continuación observamos el comportamiento de los productos más significativos en las importaciones de alimentos en el departamento; encontrando que el producto de mayor importación es la Harina de trigo proveniente de Estados Unidos y Perú principalmente equivalente a 905.930 kilogramos en el 2010 y 225.920 kilogramos en el 2011, seguido del arroz con 569.630 kilogramos en el 2010 y 84.530 kg en lo que va del 2011 proveniente principalmente del Brasil, en menores proporciones están la papa, la cebolla, el frijol, tomate, arveja, mango entre otros todos provenientes del vecino país del Perú

**Figura 5-2:** Importaciones de Vegetales y Productos Agrícolas Instituto Colombiano Agropecuario – Ica Amazonas 2010 - 2011

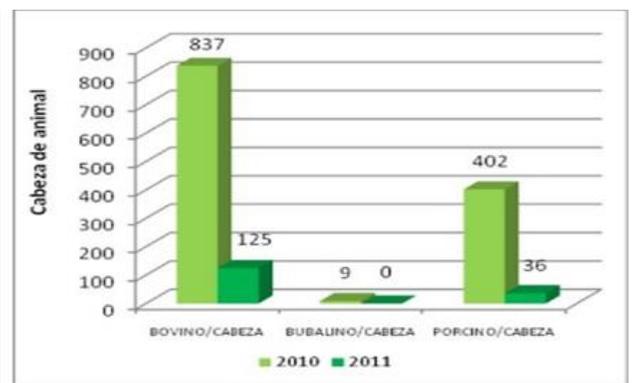


Fuente: Estadísticas ICA 2010-2011

**Figura 5-3:** Importaciones de Animales y Productos Pecuarios Instituto Colombiano Agropecuario – Ica Amazonas 2010 - 2011



Fuente: Estadísticas – ICA 2010- 2011



Fuente: Estadísticas – ICA 2010- 2011

El valor de las importaciones de animales y productos pecuarios ascendieron en el 2010 a 1.129.339 dólares al año y en el 2011 con corte al mes de abril a 346.816 dólares,

siendo las aves y los bovinos los animales de mayor importación como se observa en las gráficas, provenientes principalmente del Brasil.

## Producción de alimentos

**Producción agrícola y agropecuaria:** La producción agrícola se desarrolla básicamente para el autoconsumo y se concentra en Arroz Secado Manual, Cacao, Caña Panelera, Fríjol, Maíz, Plátano y Yuca. De igual manera se tienen algunas plantaciones de frutales (piña, arazá, copoazú) y de ají.

Con relación a la producción agrícola encontramos que, según datos obtenidos por las Evaluaciones Agropecuarias municipales y el ICA, los cultivos que más se siembran en los municipios corresponden a los cultivos de arroz, maíz de grano, tomate, pimentón, pepino, yuca, plátano y frutales como se observa en la Tabla 5-1. En materia de animales es mayor la cría de bovinos y aves como se observa en la Tabla 5-2.

**Tabla 5-1:** Comportamiento de la producción agrícola Departamento del Amazonas

CULTIVOS	Áreas sembradas (Has)		Producción (Ton)		Áreas sembradas (Has)		Producción(Ton)		Áreas sembradas (Has)		Producción(Ton)		Áreas sembradas (Has)		Producción(Ton)		Áreas sembradas (Has)		Producción(Ton)	
	1999	2000	1999	2000	2003	2004	2003	2004	2005	2006	2005	2006	2007	2008	2007	2008	2009	2010	2009	2010
Cultivos transitorios																				
Arroz	109.8	66.75	119.2	125.1	80.3	19.6	114.6	33.8	50.5	20.5	60.6	47.15	30	41	120	134	120	45	55	18.5
Maiz Grano	273.1	15.28	182.4	150.7	297.4	133.2	434.4	188.5	204	120	612	288	195	133.2	503	548	493	240	718.5	300
Maiz Choclo	36.7	7.4	32	17.76																
Tomate													41.82	51	35	40	-	-	-	
Pimenton													27.06	33	38	42	13	13	8.4	9.1
Pepino													44	54	47	51	9	-	7.4	
Sub-Total	419.6	89.43	333.6	293.56	377.7	152.8	549	222.3	254.5	140.5	672.6	335.15	337.88	312.2	743	815	635	298	789.3	327.6
Anuales																				
Yuca	732.4	685.4	1464.8	1537.6	2667.9	1881.7	3863	4175	2667.9	1881.7	3863	4175	265.84	361	3863	4175	200	270	-	460
Platano	668.6	541.6	2375	3371	2600.3	1485.3	2904	5168	2600.3	1485.3	2904	5168	2600.3	1485.3	2904	5168	330	240	-	670
Sub-Total	1401	1227	3839.8	4908.6	5268.2	3367	6767	9343	5268.2	3367	6767	9343	2866.1	1846.3	6767	9343	530	510	0	1130
Perenne																				
Frutos Amazónicos	N.R.	N.R.	N.R.	N.R.	868.2	482.6	177.1	167.6	868.2	482.6	177.1	167.6	6141.2	4091.8	12282.44	24565	395	380	2430	1379.5
Total (Has)	1820.6	1316.43	4173.4	5202.2	6514.1	4002.4	7493.1	9732.9	6390.9	3990.1	7616.7	9845.8	9345.2	6250.3	19792.44	34723	1560	1188	3219.3	2837.1

Fuente: ICA Y DABADE INFORME COYUNTURAL DEL SECTOR AGRÍCOLA 1999-2010

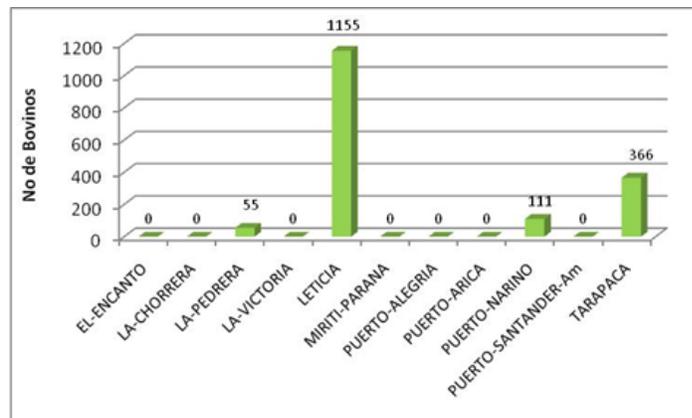
**Tabla 5-2:** Comportamiento de la producción pecuaria - Departamento del Amazonas.  
Informe de coyuntura del sector agropecuario

ESPECIE	Año 1999		Año 2000		Año 2001		Año 2002		Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007		Año 2008	
	Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B		Semestre B	
<b>Bovinos</b>	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho	Hembra	Macho
0-12 meses	503	141	375	122	350	117	347	114	315	109	214	101	196	89	170	61	150	41	96	52
13-24 meses	554	375	658	406	590	389	547	360	515	312	402	214	391	199	201	145	187	130	148	81
Mas de 24 meses	642	45	906	110	870	94	861	86	745	74	765	69	749	50	514	45	496	37	319	20
<b>Sub-Total</b>	<b>1699</b>	<b>561</b>	<b>1939</b>	<b>638</b>	<b>1810</b>	<b>600</b>	<b>1755</b>	<b>560</b>	<b>1575</b>	<b>495</b>	<b>1381</b>	<b>384</b>	<b>1336</b>	<b>338</b>	<b>885</b>	<b>251</b>	<b>833</b>	<b>208</b>	<b>563</b>	<b>153</b>
<b>Total</b>	<b>2260</b>		<b>2577</b>		<b>2410</b>		<b>2315</b>		<b>2070</b>		<b>1765</b>		<b>1674</b>		<b>1136</b>		<b>1041</b>		<b>716</b>	
<b>Porcino</b>	Numero de Animales																			
0-6	140	119	220	286	215	247	210	230	200	217	187	184	170	172	145	150	130	112	111	93
Mas de 6 meses	91	37	188	136	170	129	169	125	112	105	98	93	85	79	74	66	65	50	45	39
<b>Sub-Total</b>	<b>231</b>	<b>156</b>	<b>408</b>	<b>422</b>	<b>385</b>	<b>376</b>	<b>379</b>	<b>355</b>	<b>312</b>	<b>322</b>	<b>285</b>	<b>277</b>	<b>255</b>	<b>251</b>	<b>219</b>	<b>216</b>	<b>195</b>	<b>162</b>	<b>156</b>	<b>132</b>
<b>Total</b>	<b>387</b>		<b>830</b>		<b>761</b>		<b>734</b>		<b>634</b>		<b>562</b>		<b>506</b>		<b>435</b>		<b>357</b>		<b>288</b>	
<b>Avicultura</b>	Numero de Animales																			
<b>Pollos</b>	51050		39800		41718		33255		43815		39785		42780		26450		24123		27456	
<b>Ponedoras</b>	22456		23874		22874		25780		19784		15122		18452		20785		21963		24987	
<b>Aves de Patio</b>	4788		5478		4783		2784		3878		3784		4012		3632		3089		3000	

Fuente. Ica, secretaria de Agricultura Departamental del Amazonas

**Producción ganadera:** La actividad ganadera se localiza principalmente en la parte sur del Trapecio Amazónico, en donde se resalta un pequeño hato de ganado especialmente búfalos, de igual manera se centra a una explotación de leche de pequeños ingresos que paulatinamente año a año se ve disminuyendo de acuerdo a las estadísticas de las evaluaciones agropecuarias realizadas hasta la fecha. Las causas precisas no las podemos identificar pero se asume que podría ser la baja rentabilidad que genera esta actividad económica en el departamento además que los sistemas de producción existentes no implementan tecnologías que permitan generar una buena rentabilidad, los suelos, pastos y las restricciones ambientales se suman a las dificultades para que la ganadería se refleje de otra manera, es por ello que en el Departamento se consume carne proveniente, en un 90% aproximadamente, del vecino país Brasil y en menor proporción del interior del país. En la Figura 5-4, podemos observar el comportamiento de la producción ganadera del departamento.

**Figura 5-4:** Comportamiento de la Producción Bovina Departamento del Amazonas 2010

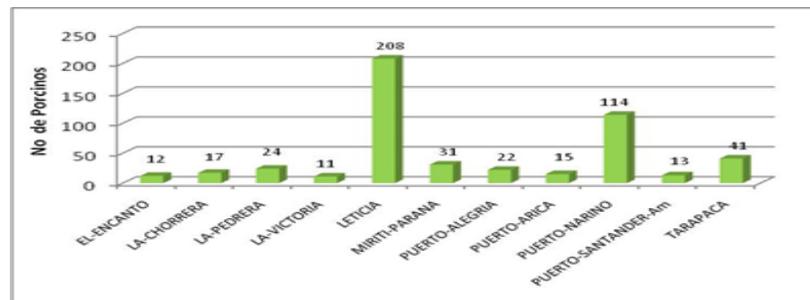


Fuente. DABADE - ICA.

**Producción Porcina:** En el Departamento del Amazonas la porcicultura es una de las actividades económicas de poco interés, las cantidades que se manejaban al igual que la ganadería en años anteriores era mejor, fenómeno que se presenta porque el departamento no maneja unas políticas agropecuarias que permitan el desarrollo rural en estas zonas.

Actualmente ha aumentado el sacrificio y venta de carne ilegal, por lo que la cría de estas especies ha dado pérdidas, generando poco interés de los productores. A pesar de ello, el Departamento con el apoyo de las instituciones que hacen presencia en el Departamento y que tiene como funciones la regulación, inspección, control y vigilancia en el tema, están formulando el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal – PRPBA para la legalización y fomento de la producción y sacrificio y venta legal de la carne porcina, bovina y bufalina.

**Figura 5-5:** Comportamiento de la actividad porcina. Departamento del Amazonas-2010.



Fuente: DABADE - ICA

**Producción piscícola:** La actividad piscícola se desarrolla casi exclusivamente en el municipio de Leticia, en donde hay un pequeño grupo de productores que comercializan allí sus productos.

Ha demostrado tener muy buenas posibilidades para abastecimiento de mercados locales en temporadas de aguas altas cuando se presenta escasez por reducción en la pesca. Con comunidades ha habido fracasos en el pasado pues se han implementado modelos productivos que no se ajustan a las condiciones locales y no reconocen las particularidades culturales, sin embargo, hay algunas experiencias exitosas incluso con comunidades indígenas en donde se practica una piscicultura artesanal, bajo un esquema familiar y no comunitario, con baja dependencia de insumos externos y utilización de insumos locales, sobre todo el alimento producido en la chagra y el bosque. De igual forma hay viabilidad para producción piscícola de especies que como el Pirarucú, que cada vez más cuentan con una buena demanda interna y altos precios de mercado; la competitividad con esta especie aparentemente es alta en la región por las excelentes condiciones que ofrece el medio para su cultivo, prueba de esto es que en la región (Iquitos) se cuenta con buenas experiencias en piscicultura con esta especie con altas tasas de conversión de alimento en carne. Adicionalmente se cuenta con la ventaja competitiva genética y de prohibición para ser transportado a otras cuencas para su cultivo por las restricciones existentes en el país a este respecto.

A nivel operativo se distinguen naturalmente dos áreas de trabajo: Los proyectos ubicados por la carretera a Tarapacá, pertenecientes principalmente a colonos con

relativo fácil acceso, control y asesoramiento; y los proyectos ubicados por el río, principalmente de indígenas, de difícil acceso, control, asesoramiento y costos.

Actualmente, teniendo en cuenta información suministrada por INCODER, se tiene un total de 106 predios con 162 estanques que suman un área aproximada en espejo de agua de 13.60 hectáreas Cuadro No 04 y las especies icticas más producidas son la gamitana (Tambaquí, Cachama Negra, Chema), Sábalo, (Yamú), Bocachico, Paco, (Pacú, Pirapitinga, Cachama Blanca), Arawana, Carahuazú (Oscar), Palometa y Lisa se reflejan en la Tabla 5 3.

**Tabla 5-3:** Relación del Inventario de estanques Departamento del Amazonas

INVENTARIO DE ESTANQUES PISCICOLAS			
	Predios	Área (ha)	Estanques
Carretera a los Km.	62	8.14	115
Por el Río	44	5.46	47
TOTAL	106	13.60	162

Fuente: DABADE / Sinchi/ INCODER/ 2010

Para el mantenimiento de las producciones, la mayoría de los cultivadores se limitan a suministrar productos naturales sin ningún proceso, de acuerdo con la disponibilidad según la temporada, pero no hay un cálculo de cantidad requerida ni un registro de la cantidad suministrada, ni de la calidad nutricional que se esté dando las especies cultivadas. El suministro no es regular, siendo normal la alimentación de los peces apenas una o dos veces por semana. La disponibilidad en el crecimiento y la baja velocidad de crecimiento corroboran este aspecto.

Los alevinos pueden provenir de varios sitios de Colombia Brasil y Perú; sin embargo, sólo se limitan a utilizar alevinos procedentes de Benjamín Constant (Brasil), Leticia (Colombia) y de pesca en el río porque no existe la capacidad en las estaciones piscícolas para la producción de los distintos alevinos.

Por las anomalías ya mencionadas la programación de estanques y de cosechas no se cumplen, normalmente la cosecha se hace de manera incierta entre los 8 – 12 meses siguientes al cultivo, ya que se prefieren los animales por encima de 600 gramos. La producción en kilos es programada, pero, la cantidad real de kilos cosechada es

desconocida o “al ojo”. Los indígenas siembran cuando hay disponibilidad de alevinos donados por entidades que apoyen este tipo de producciones o consiguen dedinos (peces de 70 mm aproximadamente) pescados en el río. El INCODER a través de convocatorias públicas para proyectos acuícolas (2009 con 7 proyectos y 3 en el 2010), ha destinado recursos para el apoyo de infraestructura, implementos, compra de alevinos e insumos (como sal y fertilizantes).

Con relación a corregimientos departamentales a pesar de que existen ríos que pasan por algunos corregimientos como el Río Igaraparana en Chorrea y el Río Mirití – Paraná en Mirití con pocas bondades para la producción de peces en estos sitios no existen la cultura de producción piscícola como estrategia para disponer de una buena fuente proteica para la alimentación de la población asentada en estos corregimientos

**Cacería:** La cacería de fauna silvestre se realiza prácticamente en todo el departamento, pero especialmente en los “corregimientos departamentales” por la población indígena. Parte de los productos de la cacería son vendidos en las cabeceras corregimentales o a los internados para la alimentación de los estudiantes que en ellos se concentran por varios meses del año.

También se presenta captura de animales para ser vendidos como mascotas a nivel local, o llevados ilegalmente al interior del país. Algunas especies de primates y de reptiles son utilizados para desarrollar investigaciones científicas. Debido a que es una actividad realizada por la población indígena no existe actualmente registro cuantitativo de esta actividad en el departamento.

**Producciones frutales Amazónicas:** En el Departamento del Amazonas no se presentan cultivos de frutales tecnificados correspondiendo este tipo de productos a cultivos silvestres, de los cuales no existe una cuantificación real de los volúmenes de producción. Hecho reconocido por el Instituto Humboldt en los estudios adelantados en este Departamento tendientes a la implementación de la línea de mercados verdes. La falta de cuantificación de los cultivos de frutales, así como el carácter silvestre de los mismos es uno de los limitantes identificados para el desarrollo de este sector productivo.

El desarrollo de una agricultura sostenible en la Amazonía es la base para el desarrollo de cadenas productivas que generen valor agregado. Sin embargo, es necesario tener un adecuado balance entre las necesidades presentes y futuras, de acuerdo a los principios de desarrollo sostenible balance más frágil aún en las áreas de suelos ácidos y de baja fertilidad y, en los sistemas de producción de bajo uso de insumos para cultivos de ciclo corto, predominantes en amplias zonas amazónicas.

La cadena de frutales ha sido considerada por el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, SINCHI y el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt, Instituto HUMBOLDT, como una alternativa sostenible que debe ser implementada en la región amazónica a través de sistemas agroforestales orgánicos, dada la adaptación de estos cultivos a los suelos amazónicos.

**Producción Fariña:** La yuca es conocida en el continente americano desde épocas remotas por los nativos, quienes utilizan dos tipos de yuca, dulce y amarga. Según los estudios realizados por el instituto SINCHI son aproximadamente 38 variedades en diferentes comunidades indígenas del trapezio; en estos momentos la yuca que más siembran nuestros indígenas es la yuca brava y dulce por el proceso de transformación que están manejando.

La yuca amarga, por su alto contenido de cianuro en las raíces, ha sido muy poco utilizada en forma fresca, pasaron muchos años, a partir de aprendizaje continuos (prueba –error) que los indígenas Tupí, provenientes del litoral brasileño lograron desarrollar un tipo de tecnología tradicional, (rallado, prensado) para disminuir el nivel de cianuro presente en los tubérculo y a través del procesamiento y tostado de la masa de la yuca, convirtieron este producto en un alimento denominado “Fariña” (Nimuendajú 1952) citado por Acosta & Mazorra (2005); mientras que el pueblo omagua, en su relación con el medio amazónico -zonas de várzea donde principalmente vivieron- lograron establecer la técnica de conservación “enterramiento de masa” de la Yuca (Meggers 1976), citado por arias et al. 2005, en épocas de inundación de las zonas de Várzeas, de estos pueblos aprendieron los Ticunas el proceso de enterramiento de masa de Yuca, como modelo de conservación ambiental en la región, logrando

consolidar al mismo tiempo la Fariña, como alimento básico entre los pobladores de la cuenca amazónica.

Teniendo en cuenta el alto porcentaje de población Ticuna en el Departamento y por ser zona fronteriza con el Brasil, uno de los principales productos de consumo por la población del departamento es la Fariña, según datos del Departamento Administrativo de Ambiente, Biodiversidad, Agricultura Sostenible y Desarrollo Empresarial, el promedio de venta de fariña en los principales sitios del municipio de Leticia, según una encuesta realizada, es aproximadamente 500 kg diarios, de los cuales un 59% se comercializa en la Plaza de Mike y el restante 41% en la plaza de mercado municipal de Leticia.

**Figura 5-6:** Comportamiento de la Comercialización de Fariña Departamento Del Amazonas 2010



Fuente: DABADE - 2010

Este producto es el de mayor comercialización en el municipio de Leticia y la principal entrada económica de la población indígena que lo comercializa.

Con base en el panorama productivo anterior, el Departamento Administrativo de Ambiente, Biodiversidad, Agricultura sostenible y Desarrollo empresarial, DABADE, tiene planteado el fortalecimiento de las cadenas productivas en especial de las enmarcadas en los productos de biocomercio, los cuales han sido identificados como los productos con más alto potencial tanto para el desarrollo productivo de la región dada la facilidad de apertura en mercados internacionales.

**Chagra Amazónica – Sistema de Producción Amazónico:** El departamento de Amazonas tiene una gran diversidad de especies vegetales, muchas de ellas útiles para las comunidades indígenas como alimento. Dentro de las 200 especies reconocidas como alimenticias, se destacan los frutos de palma, nueces, entre otros frutos del bosque. Igualmente es importante el consumo de larvas de insectos como el mojoyoy cultivado en palmas de canangucho ó aguaje que tumban.

Las etnias indígenas amazónicas presentan un complejo y avanzado conocimiento sobre el manejo del bosque y del sistema agrícola. La agricultura de “**chagras indígenas**” es un sistema agroforestal dinámico con largos periodos de utilización que involucran estrategias tecnológicas sustentables y sostenibles adaptadas a las condiciones de la selva amazónica. Estas actividades productivas y culturales están reguladas por calendarios relacionados con las condiciones y cambios ambientales, climáticos, hidrológicos y culturales. La chagra es una forma de uso de la tierra altamente eficiente que involucra una variedad de cultivos de diferentes hábitos de crecimiento.<sup>66</sup>

La población del departamento que ejerce principalmente las labores agrícolas a partir de sus sistemas de chagra corresponde a la población indígena. Algunos núcleos familiares mestizos de las zonas rurales lo hacen en menor proporción y tienden a vincularse preferencialmente a labores de tipo comercial y prestación de servicios. La mujer maneja principalmente los cultivos de la chagra, el procesamiento de alimentos derivados de la yuca y otras plantas, así como el cuidado del hogar. Ella es la portadora del mayor conocimiento sobre las plantas cultivadas y el manejo de la chagra. El hombre comparte con ésta algunas actividades como la tumba y quema del bosque y el manejo de algunos cultivos como la coca y el tabaco. También cuida y cosecha rastrojos de frutales, caza, pesca y recolecta productos del bosque.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Altieri & Nicholls, 2000; Vélez, 1998; Vélez & Vélez, 1999 / Rojas, Ruiz, Humberto. Elementos de para un Diagnóstico. La Región Amazónica Colombiana

<sup>67</sup>Acosta, 1999; Vélez & Vélez, 1999, DNP, 2002

Sin embargo, según la percepción de la misma población en sus planes de vida, se ha ido perdiendo el conocimiento ancestral para el manejo de las chagras y ven la necesidad de realizar trabajos encaminados a rescatar esa memoria alimentaria ancestral.<sup>68</sup>

Hasta el momento se han considerado algunos factores relacionados con la oferta natural del departamento para producir y ofrecer alimentos a su población. Ahora se considerarán otros aspectos que de alguna manera están relacionados con aspectos culturales, sociales y tecnológicos que inciden igualmente en la disponibilidad de alimentos.

**Disponibilidad de semillas:** Algunos de los aspectos que más han incidido en la pérdida de especies alimenticias nativas, son los procesos de movilización forzada que las poblaciones indígenas han sufrido por efecto de la cauchería, las bonanzas y la evangelización, abandonando sus territorios tradicionales. En estos desplazamientos no fue posible llevar consigo las semillas de todos sus cultivares, por lo que muchas de estas especies solo se encuentran en chagras de abuelos o comunidades con asentamientos tradicionales.

Otro aspecto que ha influido en la pérdida de diversidad de plantas alimenticias nativas es el contacto con la sociedad de mercado, en donde solo algunas especies nativas como la yuca son valoradas económicamente, por lo que las comunidades tienen a intensificar el cultivo de estas y a abandonar el cultivo de especies tradicionales poco conocidas o valoradas por la nueva sociedad.

Aun cuando en algunos casos se han perdido especies alimenticias tradicionales en el departamento, en algunos casos se han reemplazado por cultivos foráneos. Por eso ahora no es raro encontrar copoazú, arazá, tomate, pepino, habichuela, entre otros como parte de los cultivares de las comunidades. Aun cuando es posible la producción de estos productos en el departamento de Amazonas, aún no se ha dado la transferencia de tecnología que permita que las comunidades sepan cómo conservar,

---

<sup>68</sup> Vélez, 1998; Vélez & Vélez, 1999

sembrar y recoger semilla para la siguiente cosecha adecuadamente, por lo que muchas veces se crea una dependencia de las entidades para la consecución de la semilla.

En el mercado de Leticia se puede acceder a semillas de los siguientes tipos: lechuga, pepino, pimentón, cebolla larga, habichuela, cilantro, nabo, repollo aclimatado a la región, zanahoria y remolacha de clima tropical.

Hace aproximadamente cinco años se introdujo a la región una variedad de plátano resistente al moco, del cual se han obtenido muestras y han sido enviadas al laboratorio donde arrojaron resultado negativo a tal enfermedad.

Actualmente suministran semillas la Gobernación del Amazonas, la Alcaldía de Leticia, INCODER, la Alcaldía de Puerto Nariño, Veterinarias y Almacenes de venta de insumos agropecuarios. Sin embargo, no se cuenta con registros exactos de la venta de semillas en los Almacenes y Veterinaria y el ingreso de semillas no está consolidado por ninguna institución del departamento relacionada con el tema actualmente.

**Créditos Agropecuarios:** Durante 2009, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) concedió créditos a 17 productores del departamento del Amazonas por valor de \$527 millones, cuantía que evidenció un fuerte retroceso anual de \$609 millones, equivalente al 53,6%. Esta situación se manifestó por el comportamiento de las líneas de mayor participación, comercialización (-79,4%) e infraestructura, (-74,1%).

Por actividades, debe mencionarse que la asignación de recursos para capital de trabajo absorbió el 21,4% de los créditos otorgados, mientras que las inversiones ocuparon el 78,6% restante; en el desglose de estas últimas, las más representativas fueron las destinadas a la compra de maquinaria y equipo (\$156 millones), seguida de actividades rurales (\$108 millones). En particular, los pequeños productores acopiaron solo el 9,5% del total, siendo las actividades más solicitadas: infraestructura y producción.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Informe de Coyuntura Económica Regional Amazonas 2009 - DANE

**Asociatividad:** Según datos de cámara de comercio para la vigencia 2010 estaban inscritos en el Amazonas 70 asociaciones con diferentes objetos sociales, donde el 43% de alguna manera tiene relación la seguridad alimentaria como producción de alimentos, ganadería, avicultura, agricultura, piscicultura y producción agroindustrial entre otras; en segundo lugar se encuentran las asociaciones de mujeres con un 33% del total de asociaciones, aspecto a tener muy en cuenta en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de fortalecer y fomentar en las mismas empresas que contribuyan a la Seguridad Alimentaria del Departamento por tener las mujeres un papel fundamental sobre el tema al interior de las familias; por último se cuenta con un 16% de asociaciones con fines diferentes a los de interés del tema en cuestión.

## 5.2 Acceso a los Alimentos

**Poder adquisitivo de la población:** La pobreza establece un círculo vicioso con las otras variables, por cuanto impide el acceso a servicios de salud, a la educación y a la alimentación, lo que favorece la mortalidad temprana por causas evitables. La mortalidad por desnutrición se asocia con condiciones de extrema pobreza, y la seguridad alimentaria y nutricional tiene determinantes multisectoriales, ligados a factores económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales, y se encuentra estrechamente correlacionada con la pobreza en general.

En Colombia los departamentos con mayor situación de pobreza son los que cuentan con una mayor participación del sector rural en su economía local. La pérdida de poder adquisitivo de la población es producto de las dificultades para generar un ingreso suficiente y sostenible y del incremento en los precios de los alimentos.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud para el año 2010, el 98% de los hogares amazonenses encuestados se ubica en los quintiles, medio, bajo y muy bajo de pobreza, lo cual influye enormemente en la capacidad adquisitiva de una adecuada canasta básica de alimentos para el hogar.

El Índice de Necesidades básicas insatisfechas - NBI para el departamento según fuente DANE es de 44.41% siendo mayor en el área rural con un 59,38%. En corregimientos departamentales es del 100% por no contar con información suficiente para su

estimación, el municipio de Leticia presenta un NBI de 37,65% siendo mayor en el área rural y un 10,42% de las personas del municipio se encuentran en miseria. Para el municipio de Puerto Nariño las cifras son mayores, encontrándose un 58,35% de personas con necesidades básicas insatisfechas siendo mayor el valor en el área rural y un 22,81% de la población de este municipio se encuentra en miseria.

Con estas cifras se puede observar que en general el Amazonas es un departamento con altos índices de pobreza, posiblemente debido entre otros a factores socioculturales de la población ya que en su mayoría se auto reconoce indígena (72%), con una mediana de años de estudio de 4,7 años para los hombres y 4.4 años de estudio para las mujeres, que dificulta acumular capital humano calificado que acceda a empleos con buena remuneración económica y les permita tener capacidad adquisitiva de una canasta básica de alimentos adecuada. A esto se suma la alta informalidad en el empleo y subempleo, agravados por la inequidad y una mala distribución de los recursos, factores, bienes y servicios públicos.

Según la ENDS 2010 en el departamento del Amazonas el 21% de los hogares encuestados tiene como jefe de hogar una mujer y el 57% de las mujeres de los hogares encuestados trabaja actualmente. Siendo las mujeres actualmente parte importante en la fuerza laboral de país, saturación que influye en la integración de la familia y desarrollo de los hijos, se resalta que en Colombia el 74% de las mujeres separadas trabajan, seguidas por las mujeres en Unión con un 53% y las solteras con un 42% siendo mayor el porcentaje en mujeres del área urbana que rural.

A nivel departamental encontramos según la misma encuesta el 57,4% de las mujeres se encontraban empleadas en el momento de la encuesta, el 8.9% no empleada en ese momento y el 33,7% no empleada en los últimos 12 meses. De las que se encontraban empleadas el 51,7% eran en ventas y servicios, seguido del oficinista con el 10.1% y la profesional/ técnico/ gerente con un 7,1%; cifras que nos muestra una disminución la tasa de ocupación de las mujeres en comparación con las cifras de la encuesta del año 2005. El 29% de las encuestadas se dedica actividades de agricultura especialmente en zonas del área rural del departamento valor superior al de la encuesta anterior debido

a que la muestra del año 2010 si incluyo personas de los corregimientos departamentales.

Con relación a la participación de las mujeres en las decisiones del hogar, encontramos que el 38,2% de las mujeres del Amazonas tiene la última palabra en las decisiones del hogar y tan solo el 9,3% no tiene participación en las decisiones. Con relación a que alimentos cocinar cada día el 74,9% de las mujeres tiene la última palabra sola o con otra persona, el 58,6% decide sobre las compras diarias de hogar y el 51,6% participa en las grandes compras del mismo.

En los hogares del Departamento de Amazonas el 64,5% de las mujeres son las que deciden como gastar el dinero, el 30,2% lo hace con el esposo/compañero o alguien más y tan solo en el 5,3% la decisión la otra persona incluyendo esposo o compañero; el porcentaje de mujeres que toma decisiones conjuntas con la pareja es superior al nivel nacional. Igualmente, el 53,1% de las mujeres entrevistadas pagan la mitad o más de la mitad de los gastos del hogar, el 8,5% paga todos los gastos y el 12,1% refiere no pagar ningún gasto del hogar.

**Canasta básica de alimentos:** A nivel de acceso no es posible atribuir la totalidad de las desigualdades nutricionales solamente a un problema de ingreso familiar, de distribución de alimentos, o de manejo irracional de los recursos naturales, etc., pues todos estos factores coexisten y son determinantes; es necesario también tener en cuenta un aspecto fundamental con el que no se cuenta actualmente, es la definición de la canasta básica de alimentos para la población de departamento y para cada uno de sus municipios y corregimientos; lo cual permitiría la definición de programas y proyectos específicos a nivel territorial encaminados a mejorar el poder adquisitivo de los alimentos que hacen parte de la misma y contribuir a disminuir el porcentaje de inseguridad alimentaria en el departamento.

Los únicos datos sobre canasta básica de alimentos que se tienen en la actualidad son los resultados de un proyecto de investigación en Leticia y Puerto Nariño realizado por estudiantes de la Universidad Nacional en los años 2004 y 2005 sobre la canasta usual de alimentos en ambos municipios; que para Leticia la investigación indicó que los hogares gastan el 98.5% de sus ingresos para cubrir sus necesidades, del total de

ingresos el 83.3% corresponde al gasto en alimentos y los incluidos en las canastas no reflejan la conservación de hábitos alimentarios autóctonos de la región amazónica y en cambio muestran la influencia de otros externos, principalmente del interior del país.<sup>70</sup> En el municipio de Puerto Nariño se presenta una situación similar, de los ingresos promedio de las familias se destina el 70% a la compra de los alimentos incluidos en la canasta usual cuyo costo para ese año fue de \$219.000; sin embargo, el 36% de las familias no tienen la capacidad adquisitiva para su compra.<sup>71</sup>

**Precios de los alimentos:** El Departamento del Amazonas al encontrarse en una zona donde las vías de acceso son limitadas, se enfrenta a una constante inestabilidad de precios de los alimentos que no se producen en el departamento, que depende entre otras cosas del costo del flete aéreo y del combustible y de la frecuencia de los vuelos, quedando como opción la inclusión de alimentos de origen brasilero y peruano que aunque tienen menor costo, sus características nutricionales son inferiores comparadas con las de los productos colombianos.

**Capital humano y desarrollo de sus capacidades:** El 40,5% de la población residente en Amazonas, ha alcanzado el nivel básico primaria y el 32,7% secundaria; el 2,5% ha alcanzado el nivel profesional y el 0,9% ha realizado estudios de especialización, maestría o doctorado. La población residente sin ningún nivel educativo es el 14,9% según Censo DANE 2005, valor que ha aumentado con el transcurso de los años si lo comparamos con valores de Censo DANE 1993 (11%)

Con relación a la cobertura educativa encontramos que en los niveles donde aumenta la cobertura en orden de importancia son en preescolar, básica secundaria, y media. Así mismo ocurre con la educación de adultos. Mientras que no sucede lo mismo con básica primaria, ciclos 12 y 13 de la escuela Normal Superior y ciclo adulto, por cuanto presentan decrecimiento en la población atendida. En el caso de la población

---

<sup>70</sup> Determinación de la Canasta usual de Alimentos del Casco Urbano de Puerto Nariño 2003. Universidad Nacional de Colombia, SSD del Amazonas, ICBF Agencia Amazonas. Publicado en 2004

<sup>71</sup> Determinación de la canasta usual de alimentos del casco urbano de Leticia 2004. Universidad Nacional de Colombia, SSD del Amazonas, ICBF Agencia Amazonas. Publicado en 2005

discapacitada y aceleración del aprendizaje presentan un pequeño incremento de cobertura para la vigencia 2010.

De otro lado según la ENDS 2010, el departamento presenta una de las medianas de años de educación en mujeres más bajas del país con 6.5 años siendo la educación superior el de más bajas cobertura en el departamento con un 11,7% después de las mujeres sin educación que alcanza un 3,4%, siendo mayor en mujeres del área rural, todos, valores inferiores a los promedios nacionales. Situación que nos muestra que el capital humano de las familias en general tiene pocas opciones de aumentar capacidades que le permitan incrementar sus posibilidades laborales con remuneraciones adecuadas que les permita mejorar su calidad de vida.

**Programa de Asistencia social, gestión de riesgos y vulnerabilidad de la Población:** Para la atención a la población vulnerable en el departamento, existen diversos programas sectoriales dedicados a subsidiar con muchas limitantes económicas las necesidades básicas insatisfechas en población vulnerable del departamento, sin lograr aún una cobertura total de la población susceptible.

Encontramos los programas desarrollados por el ICBF relacionados con asistencia alimentaria en sus diferentes modalidades como desayunos infantiles, recuperación nutricional y complemento alimentario entre otros dirigidos especialmente a población menor de 6 años y gestantes.

Acción Social lidera la estrategia Unidos mediante la cual se benefician aproximadamente 300 familias en extrema pobreza del departamento del Amazonas, ubicados casi en su totalidad en el Municipio de Leticia

De igual manera, actualmente a través del Departamento Administrativo de Ambiente, Biodiversidad, Agricultura Sostenible y Desarrollo Empresarial desarrolla la estratégica Fogón Comunitario de la cual son beneficiarios 219 personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, especialmente niños menores de 5 años, gestantes, madres lactantes, adultos mayores, población en situación de discapacidad y desplazamiento que no sean beneficiarios de otros programas alimentarios.

**Sistemas de información, Seguimiento y Evaluación:** En el departamento del Amazonas como ocurre con muchos de los planes, y programas que se desarrollan intersectorialmente, existe un gran número de sistemas de información institucionales que funcionan desarticuladamente y no facilitan la adecuada gestión social del riesgo que requieren muchos de los planes y programas sociales que existen en el departamento para impactar positivamente en la calidad de vida de la población.

En el caso de la seguridad alimentaria y nutricional, teniendo en cuenta la diversidad de actores que intervienen, encontramos que existen instituciones en el departamento que trabajan el tema de la seguridad alimentaria y nutricional desde sus competencias con sistema de información específicos para la mismas, pero que no permiten la articulación informática intersectorial necesaria para una efectiva planificación territorial que facilite una adecuada focalización y seguimiento de población vulnerable que requiera de los diferentes programas sociales existentes.

En el Amazonas encontramos que a pesar de que existen sectorialmente programas y proyectos puntuales dirigidos a cumplir con las competencias de estos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, en ocasiones carecen de coordinación e integralidad; sin olvidar que en ocasiones influyen factores como dispersión de fuentes y la baja cofinanciación por parte de los entes territoriales.

La intersectorialidad hasta ahora está tratando de fortalecerse, a través de procesos de legitimización de las responsabilidades de los diferentes actores a nivel departamental a través de actos administrativos de adopción de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional y decreto de conformación y operativización de la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento; espacio dentro del cual se definen estrategias y acciones puntuales para la obtención de un sistema de información efectivo y eficaz que permita un adecuado y oportuno monitoreo de la Seguridad alimentaria y nutricional del departamento como herramienta base para la toma de decisiones.

## 5.3 Consumo De Alimentos

**La dieta como determinante nutricional en el Amazonas:** En el Departamento la población no consume una dieta completa, equilibrada, suficiente y adecuada. Esto está muy ligado principalmente a factores de riesgo como: limitado acceso a alimentos en algunas zonas, malos hábitos alimentarios, práctica inadecuada de lactancia materna, no desarrollo de estrategias efectivas información, educación y comunicación en alimentación y nutrición acorde con la realidad sociocultural del departamento y los estilos de vida no saludables en algunos grupos poblacionales.

Un factor agravante del eje de consumo es la percepción que tiene la población con respecto a la situación alimentaria actual del hogar, que a nivel nacional genera que el 42,7% de la población se sienta en inseguridad alimentaria; en el departamento del Amazonas el 35,6% de la población incluida en la muestra de la ENDS 2010 se considera en inseguridad alimentaria, ambos valores superiores a los encontrados en la misma encuesta para el año 2005; cuyas posibles causas serían la falta de empleo, el alto costo de los alimentos, la falta de educación alimentaria y nutricional y la poca producción de alimentos para el autoconsumo.

Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2005, a región de la Amazonia / Orinoquia se encuentra en segundo lugar después de la atlántica con uno de los mayores porcentajes de individuos a riesgo de deficiencia en la ingesta de energía con un 72,8%

Reporta para el Departamento una prevalencia de la deficiencia de ingesta de energía (<90%) en el 85,6% y de proteína en el 50,3%. de la población encuestada. Con relación a la deficiencia en la ingesta de grasas mono insaturada el departamento reporta un 65,2% de población con dicha deficiencia y un 23,1% de la población encuestada consume exceso de grasa saturada. Para la región de la Amazonia / Orinoquia la prevalencia de déficit de ingesta de carbohidratos (<50%VCT) es de 2,1% y la prevalencia de exceso (>65% VCT) es de 26,6%

El departamento del Amazonas específicamente tiene un 14% de prevalencia de exceso en el consumo de carbohidratos, es decir un consumo superior al 65% del valor calórico

total. El porcentaje de individuos con bajo riesgo de deficiencia en la ingesta de fibra dietaria para la Amazonia / Orinoquia es de 2,4% mucho menor que el resto de regiones del país exceptuando la Pacífica.

**Hábitos alimentarios:** Por grupos de alimentos la ENSIN 2010, revela que la Amazonia es una de las zonas con menor consumo de alimentos del grupo de los lácteos, siendo más evidente ese bajo consumo en población del área rural con casi un 50% de la población de esta zona. El consumo de otras fuentes proteicas como carnes y huevos es inferior en población rural entre los 51 y 64 años; por el contrario, el mayor consumo diario y semanal de embutidos se observa en los entre los 9 y 18 años con un 56,2% y 51,5%

Con relación al consumo diario de frutas en la población entre 5 – 64 años, la Amazonia aparece entre las zonas con más bajo consumo, reportando para Amazonas que tan solo el 54,9% de la población tiene el hábito diario de consumo siendo menor en la población entre los 31 – 64 años, valor inferior al promedio nacional que se encuentra en 66,8%.<sup>72</sup>

Con relación al consumo de verduras y hortalizas el panorama es similar en el departamento según la misma encuesta, ya que tan solo el 34,5% tiene el hábito de consumirlas diariamente, por supuesto promedio inferior la nacional que se encuentra en 28,1%, siendo menor el consumo en población masculina menor de 18 años.

De otro lado es interesante resaltar que según estudio realizado por la secretaria de Salud del Municipio de Leticia en el año 2003 sobre hábitos alimentarios se encontró que el 95% de las familias encuestadas acostumbran a tomar tres comidas (desayuno, almuerzo y cena), tan solo un 5% no toman las tres comidas por falta de recursos económicos o por no tener la costumbre de tomar algunas de las comidas. Las nueve y onces solo es costumbre en el 36% de las familias encuestadas.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia. 2010

<sup>73</sup> Secretaria de Salud del Municipio de Leticia; Adaptación Guías Alimentarias Colombianas para menores y mayores de dos años en el Municipio de Leticia, 2003.

En el mismo estudio, se resalta que en la alimentación de la población del municipio y de la mayoría del territorio departamental existe un componente importante que es la fariña, derivado de la yuca brava, consumida en su presentación simple o en farofa (preparación de esta con cebolla, mantequilla) diariamente en el 66% de las familias encuestadas.

**Consumo de micronutrientes:** El Amazonas es uno de los departamentos del país con una de las prevalencias más bajas de consumo de alimentos ricos en Vitamina A especialmente en niños del área rural con tan solo un 23,4%, valor muy inferior al nivel nacional que se encuentra en 45,1%.

De igual manera, la ingesta de hierro (77,7%), ácido fólico (45,9%) y calcio (49,9%) de mujeres madres de menores de 5 años en su último embarazo, muestran para el departamento unas de las prevalencias más bajas del país especialmente las de ácido fólico y calcio. El consumo es superior en los dos últimos trimestres de la gestación y es más frecuente en mujeres con menos hijos, mayor nivel educativo y mayor nivel de riqueza, razón por la cual es necesario fortalecer los programas de suplementación existentes en el departamento o la implementación de estrategias para mejorar la ingesta de micronutrientes desde la gestación que permitan garantizar adecuado crecimiento y desarrollo de la población infantil del departamento.

De otro lado, la prevalencia del riesgo en la ingesta usual de Zinc para Amazonas es de 79,2%. La prevalencia de deficiencia de Zinc en niños menores 1 a 4 años es de 34,6% situación que es necesario corregir ya que dicha deficiencia impacta en el retraso del crecimiento de los niños, anormalidades del sistema inmune y disminución de cualidades cognitivas de estos.<sup>74</sup>

Con relación a la presencia de anemia en niños de 1 a 4 años se observó en la ENSIN 2005 un 32,9% para niños de la Amazonia / Orinoquia y en niños de 5 a 12 años

---

<sup>74</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Encuesta Nacional sobre la Situación Nutricional en Colombia 2005

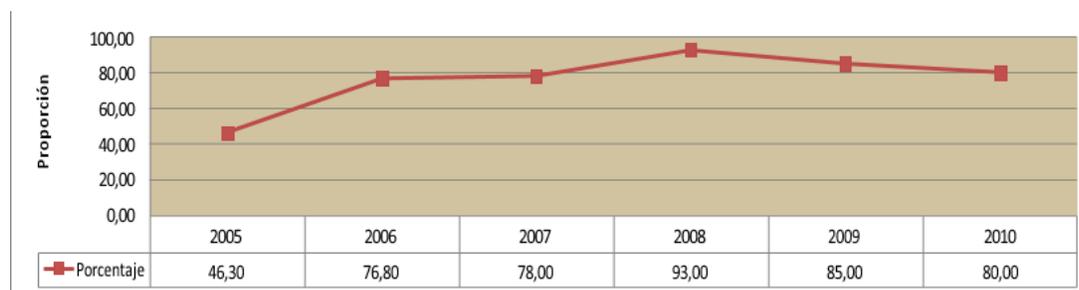
presenta el segundo lugar con mayor prevalencia con un 34,5% después de la costa atlántica.

Para el caso de la vitamina C, la prevalencia de deficiencia en su ingesta es de 29,2% para el Amazonas ocupando el sexto lugar según las mismas ENSIN 2005; los valores obtenidos que pueden estar altamente relacionados con los hábitos alimentarios de la población en donde el consumo de frutas y verduras no es muy alto.

De igual manera es necesario pensar en garantizar condiciones sanitarias, económicas y sociales adecuadas en el departamento, toda vez que los ingresos bajos, el parasitismo intestinal y la presencia frecuente de infecciones son factores que impactan sobre el estado nutricional de estos micronutrientes

**Práctica de la lactancia materna:** En el Departamento según la ENSD 2010 encontramos que la duración de la lactancia materna total para el Amazonas es de 21,2 meses y el promedio de duración de la lactancia materna exclusiva es de 5,5 meses, valores superiores a los promedios nacionales y cercanos a las edades recomendadas por OMS, Unicef y Ministerio de la Protección Social del país. Situación que se relaciona y ve favorecida en comparación con cifras de año 2005 por la característica sociocultural de la mujer indígena del departamento, y hace parte de la muestra corregimental que fue incluida para el año 2010.

**Figura 5-7:** Proporción de Lactancia Materna Exclusiva Departamento de Amazonas. 2005 – 2010



Fuente: SISVAN. Proyecto Nutrición y SA – DDS 2011

El 97,8% de los niños de las familias encuestadas en la ENDS 2010 fue amamantado alguna vez, de los cuales el 60,2% inició la lactancia dentro de la primera hora de nacido

y el 12,9% recibió alimentos antes de empezar a lactar, valores superiores a los del 2005 por la situación descrita en el párrafo anterior.

Es importante reconocer que los municipios del departamento son los de más baja proporción de la práctica de lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de edad, encontrándose incluso por debajo de las cifras nacionales, lo cual alerta sobre la pérdida del factor protector contra enfermedades y desnutrición que tiene la leche humana en la población; llamando la atención que estos dos últimos son los sitios con mayores oportunidades de acceso a servicios de salud, con mayor cobertura de la red pública y privada de servicios de salud que con adecuadas estrategias de intervención podrían tener mejores coberturas de dicha práctica sumado al manejo de variables como la urbanización, situación laboral y económica de las madres y todas aquellas características socioculturales que estén interfiriendo en el posicionamiento de la Lactancia Materna exclusiva y complementaria en las familias de estos sitios.

Con respecto a la alimentación complementaria, la Encuesta Nacional de Situación Alimentaria y Nutricional 2005 encontró que la alimentación complementaria a la lactancia se inicia con líquidos a partir de los 3 meses, la introducción de alimentos semisólidos a los 5 meses y de alimentos sólidos a los 7 meses, las cuales son prácticas inadecuadas que influyen negativamente en el estado nutricional durante la infancia y niñez teniendo en cuenta que este es un factor fundamental para el desarrollo del potencial humano completo de cada niño.

En el Amazonas, por el contrario el inicio de la alimentación complementaria es tardío e inadecuado, alrededor de los 8 o 10 meses de edad se brindan alimentos y preparaciones caracterizadas por un alto aporte de carbohidratos y escaso uso de fuentes de proteína animal; lo anterior junto con la distribución intrafamiliar de alimentos que por factores culturales tiende a priorizar a la figura masculina de mayor jerarquía en el hogar, son factores que juegan un papel importante en el compromiso del estado nutricional, sobre todo de la población infantil de los niveles más bajos de riqueza.

**Información, Educación y Comunicación alimentaria y nutricional:** En el departamento del Amazonas no se desarrollan estrategias de IEC adecuadas para las características socioculturales del Departamento que le permitan a la población del área

urbana y rural a mediano y largo plazo adaptar sus hábitos alimentarios de tal manera que logren un equilibrio positivo de los grupos de alimentos existentes en su dieta habitual que permitan mejorar el estado nutricional de la población vulnerable para esta situación. Las guías alimentarias nacionales deben ser adaptada a las características y condiciones departamentales con el objeto de que las mismas cumplan con su objeto o fin, tan solo en el año 2003 la Secretaría de Salud el Municipio de Leticia realizó una adaptación de las guías alimentarias para menores y mayores de 2 años del municipio el cual fue utilizado en su primer año como herramienta educativa en correrías por las comunidades del área rural y barrios del área urbana del municipio, sin embargo dicho tarea y material no continuo en años posteriores.

De igual manera la información publicitaria sobre alimentos en el departamento no se desarrolla localmente, solo se accede a la información desde el nivel nacional por medios de comunicación masivos como televisión y radio principalmente.

## 5.4 Aprovechamiento Biológico

**Afiliación de la población al SGSSS:** En el departamento la situación de la afiliación al SGSSS se muestra en el cuadro No 09, observándose que el 83,5% de la población del departamento se encuentre afiliada a algún régimen de salud, de los cuales el 78,2% se encuentra afiliado al régimen subsidiado y el 17,5% al régimen contributivo. La población del departamento sin ningún tipo de afiliación al sistema de salud se encuentra en un 16,4%.

**Tabla 5-4:** Distribución Total de la Población Según Aseguramiento año 2009

Municipios	Población Total	Contributivo	Subsidiado pleno	Total Subsidiado	Excepción	Cobertura Global	Población pendiente por Afiliar
Leticia	39.314	7.547	25.494	25.494	2.151	35.192	4.122
Puerto Nariño	7.451	108	4.979	4.979	196	5.283	2.173
Corregimientos	24.420	2.751	16.057	16.057	161	18.969	5.451
<b>Total</b>	<b>71.190</b>	<b>10.406</b>	<b>46.530</b>	<b>46.530</b>	<b>2.508</b>	<b>59.444</b>	<b>11.746</b>

FUENTE: PTS Amazonas 2010 - 2011

**Situación de los servicios de salud:** La prestación de servicios de salud en el departamento, según la base de datos de habilitación de la entidad territorial, está

conformada por 59 prestadores de los cuales 35.59% son prestadores Independientes, 55.93% son Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y 8.48 % Objetos Social Diferente. Del total de las IPS, 36.36% son públicas, mientras que el 63.64% son privadas, 19 son privadas con ánimo de lucro y 2 sin ánimo de lucro. Encontrándose un 83.05% de la red prestadora de servicios de salud concentrados en el municipio de Leticia, el segundo municipio solo cuenta con un prestados al igual que cada uno de los corregimientos.<sup>7514</sup>

La oferta pública está constituida por: 11 unidades prestadoras pertenecientes a la única ESE departamental que existe actualmente, de los cuales 2 son puestos de salud, 8 de mediana y baja complejidad en el municipio de Puerto Nariño y corregimientos departamentales y 1 de alta complejidad ubicada en el municipio de Leticia.

Según el mismo Plan Territorial, la Red Pública no satisface la demanda de los servicios de salud, la oferta en talento humano y la capacidad instalada que presentan los puestos de salud no es suficiente para el cubrimiento y la oportunidad de la atención; en sitios como Puerto Alegría y La Victoria no se cuenta con profesionales en salud, la atención inicial está dada por servicio auxiliar y se apoya por comunicación radial a corregimientos vecinos y el municipio de Leticia, en los centros de salud se cuentan con unidad básica de atención como es un médico, un odontólogo y un enfermero jefe; servicio de laboratorio clínico solo se encuentra en 5 de los 7 centros de salud.

De otro lado es importante mencionar, que en el departamento del Amazonas actualmente se encuentra en construcción un modelo de atención en salud acorde con la realidad sociocultural del departamento teniendo en cuenta el alto porcentaje de este grupo poblacional existente en el departamento.

**Indicadores nutricionales:** El origen de la malnutrición es multifactorial; en el intervienen factores genéticos, ambientales, culturales, sociales, económicos, psicológicos y políticos, entre otro; cuyo abordaje sería imposible hacerlo desde un solo sector. Los indicadores departamentales nos muestran una situación que conlleva a la búsqueda prioritaria de acciones interdisciplinarias e intersectoriales en el departamento, toda vez que existe una

---

<sup>75</sup> Plan Territorial de Salud Amazonas 2010 - 2011

estrecha relación entre la alimentación, la nutrición y la salud que se relacionan con la calidad de vida de la cualquier población, pues en este convergen los niveles de ingreso de la familia , la capacidad de compra de los alimentos, la educación de los padres ,hábitos y estilos de vida, saneamiento, infraestructura y en general el acceso a los bienes y valores que la sociedad produce.

**Talla para la Edad - Desnutrición Crónica:** De otro lado, según la ENDS y la ENSIN 2010, el departamento del Amazonas presenta una de las prevalencias del país más altas (doblando el promedio nacional) de retraso en talla (Desnutrición crónica) en menores de 5 años con un 28,6%, situación que está relacionada con la ruralidad, condiciones socioeconómicas y nivel de educación bajo de las familias. De igual manera el departamento presenta a la mayor prevalencia de retaros en talla para población entre 5 – 17 años con un 31,5%, seguido de Vaupés con un 29,3% y Cauca con 22,3% siendo mayor la prevalencia en población indígena. De igual manera es importante mencionar que las cifras departamentales reportadas por el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional - SISVAN superan las de la ENSIN, reflejando para el año 2010 un 31,2% de desnutrición crónica, es decir un 2,6% más de prevalencia.

**Figura 5-8:** Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 6 años Amazonas 2005-2010



Fuente: SISVAN. Oficina Proyecto de Nutrición.2011

**Peso para la Talla – Desnutrición Aguda:** La Desnutrición aguda en menores de 5 años en el Amazonas es del 1%, valor similar al promedio nacional, situación que se relaciona según la ENDS y la ENSIS 2010 con el nivel de educación bajo de las familias en especial de las madres.

**Figura 5-9:** Prevalencia de desnutrición aguda en los menores de 6 años. Amazonas 2005-2010



La gráfica anterior presenta un comportamiento constante del periodo 2005 a 2010, mostrando un aumento importante en el año 2009 de 3,03 puntos porcentuales con respecto al año inmediatamente anterior; el descenso presentado es difícil atribuir a que los menores hayan mejorado su estado nutricional sino a una posible disminución en la notificación de casos o a la inasistencia al programa del control de crecimiento y desarrollo por parte de los menores.

**Sobrepeso – Obesidad:** Con relación a la mayor prevalencia de sobrepeso de niños y jóvenes entre 10 - 17 años el Amazonas se encuentra en el tercer lugar con un 1.8% y en el caso de los adultos ocupa el segundo lugar después de San Andrés islas con un 56,6%

Revisados los resultados relacionados con la obesidad en población adulta, la encuesta arroja un cuarto lugar para el Amazonas entre los departamentos con mayor prevalencia de obesidad en adultos, ocupando además el mismo lugar entre los departamentos con mayor prevalencia de hombres y mujeres con riesgo de padecer enfermedades cardiovasculares.

**Bajo peso al nacer:** El bajo peso al nacer es el principal factor determinante de la mortalidad infantil en especial la neonatal, aumenta varias veces el riesgo de morbilidad infantil y neonatal, causa trastornos familiares y sobrecarga de los presupuestos hospitalarios que tienen que atender este tipo de servicios. El BPN es consecuencia de un

crecimiento intrauterino inadecuado, de un periodo gestacional corto o de la confluencia de ambos sumado a factores demográficos (nivel educativo de la madre, edad gestacional, grupo étnico, ocupación, etc.), factores médicos pregestacionales y gestacionales (enfermedades, estado nutricional, multiparidad, etc.), conductuales de la madre y ambientales.

Para el Departamento del Amazonas el bajo peso al nacer ha mostrado un comportamiento fluctuante observándose un menor porcentaje en el año 2006 con un incremento considerable del porcentaje para el año 2010 con un 5%, esto posiblemente se presenta teniendo en cuenta que un factor de riesgo importante para el BPN es la condición de salud y nutricional de la madre y su entorno, que en nuestro territorio son influenciados en la mayoría de los casos por costumbres, creencias y estilos de vida no saludables, por lo cual es necesario el diseño de estrategias interdisciplinarias para con las mujeres en edad fértil y concientizar a las madres en potencia de la importancia de una preparación adecuada para la gestación.

**Figura 5-10:** Proporción bajo peso al nacer 2005-2010



Fuente: Bases de datos NV. DANE.DSD Amazonas. 2.011

**Estilos de Vida Saludables:** Cuando las personas se vuelven más activas, se reduce el riesgo de que puedan padecer afecciones cardíacas, algunos tipos de cáncer y diabetes además pueden controlar mejor su peso, incrementar su resistencia para realizar trabajos físicos, y utilizar biológicamente mejor los alimentos para mejorar la salud. También tienen más posibilidades de que mejore su calidad de vida y su salud psicológica. La actividad física no sólo puede añadir años de vida, sino que también se están recopilando pruebas de que añade calidad de vida a esos años.

La actividad física en el tiempo libre en población de 13 – 17 años en la zona de la Orinoquia Amazonía es de 12,5% según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2005, tan solo el 33,6% de esta población cumple con el mínimo de actividad física recomendada para esas edades y el 66,4% es inactiva. Con relación a la población de 18 a 64 años el 17,5% de la población es lo suficiente mente activa es decir cumple con el mínimo de actividad recomendada y el 57,7% se clasifica como inactivo.

Según la misma encuesta la zona de la Amazonia y Orinoquia presentaron las proporciones más altas del uso regular de bicicleta y actividad física en el hogar en población de 18 a 64 años con 9,0% y 25,9% respectivamente con relación a las otras regiones del país. Sin embargo, la actividad física en el tiempo libre está en 5,5% y caminar como medio de transporte en un 15,9% valores inferiores al promedio nacional para ambos criterios (5,9% Y 17,6%) en su orden.

Para fomentar la actividad física es necesaria la intervención concertada de varios organismos que ayuden a las personas a reducir su sedentarismo e incrementar el ejercicio de actividades físicas, y que cambien el entorno para potenciar que la gente sea más activa. La administración departamental y municipal tiene que trabajar más con los responsables del transporte, los colegios, los lugares de trabajo y las autoridades sanitarias para fomentar más actividades como caminar, montar en bicicleta y las actividades deportivas. A su vez, es responsabilidad de cada persona volver a revisar y evaluar sus prioridades, para conseguir llevar un estilo de vida que incluya más actividades físicas al día.

Por último, estos valores de actividad física bajos se correlacionan con el consumo de una dieta no balanceada en el departamento, lo que hace que se incrementen las posibilidades o factores de riesgo de padecer enfermedades crónicas no trasmisible y cardiovasculares especialmente en la población adulta joven y adulta mayor del departamento.

**Saneamiento Básico:** Según el Plan Departamental de Aguas (PDA) del departamento, la cobertura de acueducto es del 62% y solo en los dos municipios departamentales siendo mayor la cobertura en el municipio de Leticia con un 71%. De igual, manera reportan que el promedio de días con agua a la semana es de 6,5 y 15 horas al día.

Para el año 2010 la cobertura de alcantarillado es de 58% para el departamento que al igual que acueducto solo hay en Leticia y Puerto Nariño, reportando un 75% de cobertura para Leticia y 41% para Puerto Nariño. La cobertura de alcantarillado individual, es decir con pozo, letrina, sanitario, etc. es de 65%, reportando en promedio para todos los corregimientos una cobertura de aproximadamente el 70% dato estimado por el PDA según diagnósticos locales e información suministrada por población de la zona, el resto de la población realiza sus necesidades fisiológicas a campo abierto.<sup>76</sup>

El departamento carece de sitios de disposición adecuada de residuos sólidos tanto domiciliarios como peligrosos, se pueden describir que el sistema se basa en botaderos a cielo abierto; a esta problemática de disposición de residuos se le suman los impactos ambientales que conlleva este tipo de sitios como son la contaminación del aire, suelo y fuentes hídricas superficiales subterráneas por lixiviados. La cobertura del servicio de recolección de basura es del 60% para el departamento siendo mayor la misma en el municipio de Puerto Nariño con un 70% de cobertura.<sup>16</sup> El Municipio de Leticia cuenta con botadero a cielo abierto y el municipio de Puerto Nariño posee un relleno sanitario de operación manual.

**Calidad del agua:** Según datos del Censo DANE 2005, el agua que se utiliza para la preparación de alimentos en un 86,1% es del acueducto público, 0,2% acueducto comunal o veredal, el 6,0% de la población de esta zona utiliza agua de pozo con bomba, un 0,7% de pozo sin bomba, el 4,1% utiliza el agua lluvia, el 0,3% acude al agua de río/quebrada/manantial o nacimiento, y el 0.9% pila pública.

De igual manera, el 83,3% de la población utiliza una sola habitación para cocinar, el 4,4% cocina en la misma habitación que utilizan para dormir, el 1% en una sala ó comedor con lavaplatos, el 0.9% en una sala ó comedor sin lavaplatos, un 3,5% de la población cocina sus alimentos en el patio, corredor/enramada ó al aire libre, un 1,7% no preparan

---

<sup>76</sup> Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Amazonas – DANE. Plan Departamental de Aguas Amazonas. 2011

alimentos, pero tienen cocina, y el 4,8% de la población de la zona no preparan alimentos y no tienen cocina.

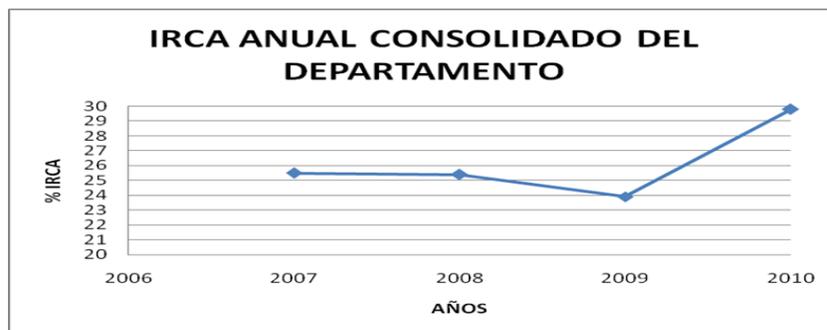
Con relación a la calidad del agua para consumo humano encontramos que para todos los años el Municipio de Puerto Nariño y los corregimientos departamentales presentan 0% de aceptabilidad de la calidad del agua toda vez que la fuente de abastecimiento de estas no tiene ningún tratamiento y no se cuenta con acueducto y alcantarillado en dichos sitios.

En el municipio de Leticia el porcentaje de aceptabilidad en el casco urbano ha desmejorado en los últimos dos años con relación al 2007 sin lograr con esto aún una calidad óptima del agua para consumo humano en el municipio. En comunidades indígenas del municipio el porcentaje es crítico debido que tiene condiciones de abastecimiento similares a los corregimientos departamentales.

Según consolidado del Departamento del Amazonas para los años 2007 a 2010, reportó:

NIVEL DE RIESGO MEDIO, presentando valores promedios anuales de 25.5, 25.4, 23.9 y 30,2% respectivamente, fue considerada AGUA NO APTA PARA CONSUMO HUMANO, exigiendo a las prestadoras del servicio de abastecimiento de agua potable del departamento implementar las medidas pertinentes para la mejora de la calidad del recurso, con garantía a que esta no presente riesgo alguno para la población, así mismo no afecte la salud de sus habitantes. Figura 5 -11

**Figura 5-11:** Calidad del agua para consumo humano departamento de las Amazonas



Fuente: Programa Salud Ambiental SSD

La calidad del agua que se suministra a la población del departamento tiene una estrecha relación con la prevalencia e incidencia de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias en el departamento como primera causa de morbilidad en especial para niños menores de 5 años.

Existe en el Departamento del Amazonas una planta de tratamiento de agua potable que es la del acueducto del Municipio de Leticia, sin embargo, la misma no cumple con el 100% de la aceptabilidad necesaria como se mencionó anteriormente, para el consumo humano debido a que la demanda de los servicios es mayor a la oferta de la planta, siendo necesaria una ampliación de la capacidad operativa de la misma, de acuerdo con la demanda de la población del Municipio.

De igual manera existen en el Municipio de Leticia 3 embotelladoras privadas de agua potable que surten agua potable al Municipio de Leticia, Puerto Nariño y algunos corregimientos, al igual que un punto de suministro de agua potable a la población del área urbana del Municipio de Leticia sin ningún costo en las instalaciones de la planta generadora de energía del municipio la cual tiene gran demanda debido a la deficiencia del servicio de agua potable en el Municipio de Leticia y que la calidad del agua del acueducto no es apta para el consumo humano.

## **5.5 Calidad e inocuidad de alimentos**

### **Inocuidad de alimentos**

En gran medida, la inocuidad y calidad depende del acceso al agua potable, de la disposición de excretas y basuras, factores de mayor riesgo para la contaminación de los alimentos. Como se referenció anteriormente, la situación sanitaria en el 80% del departamento es precaria, situación realmente preocupante, si se tiene en cuenta que las fuentes de agua para consumo que quedan disponibles son de los ríos, pozos y el agua lluvia se evidencia el riesgo al cual está sometida la población.

De igual manera, para la disposición de excretas y recolección de basura en los corregimientos, se recurre a la quema y disposición a campo abierto y en las fuentes de

agua, generando factores de riesgo que acentúan la problemática nutricional y de salud de la población y alertan sobre la necesidad de trabajar al respecto, como medida que contribuya al bienestar de los habitantes.

Existe además alto riesgo de exposición biológica, físico y químico de algunos alimentos que ingresan al departamento por las condiciones geográficas y de acceso del departamento, algunos productos deben exponerse a condiciones de producción, transporte y comercialización inadecuadas.

**Situación de la IVC en alimentos:** A igual que el reto del país en el departamento existen tres entes reguladores en materia de seguridad alimentaria: el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), y las Direcciones Territoriales de Salud.

El primer ente regulador es el ICA, que se encarga de vigilar y emitir las políticas sanitarias y de inocuidad para mejorar las condiciones de seguridad e inocuidad en la producción primaria de alimentos; el otro ente regulador es el INVIMA, que tiene como función ejercer actividades de inspección, vigilancia y control de alimentos locales e importados para consumo humano y verificar las condiciones sanitarias en que se procesan,

La etapa final del proceso se cumple con las ETS, que se encargan de vigilar la inocuidad en los alimentos que están situados en los puntos de venta.

Tanto el ICA como el INVIMA señalan que Colombia tiene un buen control de inocuidad de alimentos, aunque también aceptan que aún falta mucho por mejorar. Sin duda, con el tiempo y la implementación de normas más severas, el control de la inocuidad será mucho mejor.

Con relación a la vigilancia de alimentos importados en Invima reporta que generalmente se importan productos como arroz, aceite, pollo, cárnicos, lácteos y margarina del Brasil y Harina de trigo, papa, cebolla, tomate, pastas, leche UHT, derivados de salsas, gaseosas, agua y jugos, los cuales cumplen con las exigencias de inocuidad que vigila la entidad en mención, según normas establecidas en el decreto

2685 de 1999, título 13 Art. 459 (zona de régimen aduanero especial) modificado por el artículo 15 del decreto 390 de 2009, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Territorial.

El comportamiento de la inspección, vigilancia y control de alimentos importados por parte del Invima entre los años 2007 al 2011 es el siguiente:

**Figura 5-12:** Inspección, vigilancia y control de alimentos importados por parte del Invima entre los años 2007 al 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Inspecciones menores</b>	213	962	2870	3347	1576
<b>Inspecciones mayores</b>	0	15	22	33	8

Fuente: Invima Territorial Amazonas. Agosto de 2011

Observándose unos menores volúmenes de productos alimenticias inspeccionados para el 2007 año, en donde se estaba iniciando la aplicación de la ley 1122 de 2007, en lo sucesivo encontramos mayores volúmenes de importaciones vigiladas debido a la educación realizada a los importadores sobre lo exigido en mencionada norma.

En el departamento del Amazonas según estadística del SIVIGILA para el año 2010 se presentaron 17 casos de intoxicación por alimentos, de los cuales el 58,8% ocurrió en personas entre los 15 y 44 años, seguido del grupo entre los 5 – 14 años con un 17,6%, siendo menor la incidencia entre los grupos de 1 a 4 años y mayores de 65 años con un 5,8%. El 52,9% de los casos de intoxicación alimentaria reportados al SIVIGILA ocurrió en personas del sexo femenino y un 47,05% en población masculina.

De otro lado, a pesar de que se lleva registro de Con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Salud Pública en materia de seguridad sanitaria y ambiental dentro del Plan territorial de Salud del Amazonas se contemplan acciones de IVC de establecimiento de interés, sanitario, fitosanitario y ambiental dentro de los cuales encontramos la vigilancia a aquellos que expenden alimentos, que para el año 2010 tuvo una cobertura del 100% de dichos establecimientos.

## **5.6 Problemática Por Ejes De Seguridad Alimentaria Y Nutricional**

La problemática que se evidencia para formular el Plan Departamental de seguridad Alimentaria y Nutricional es producto de mesas de trabajo realizadas en dos momentos importantes con varios actores involucrados en la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento:

Un primer momento, trabajado en el año 2005, cuya labor que fue liderada por la Dirección de Salud Departamental en su momento, la cual tuvo carácter participativo a través de mesa de trabajo por ejes de la seguridad alimentaria con instituciones como: Gobernación del Amazonas, Alcaldía de Leticia, Asamblea Departamental, Dirección Departamental de Educación, Secretaria Departamental de Salud, Ministerio de la Protección Social, Concejo Municipal de Leticia, Secretaría de Planeación Municipal, Secretaría de Educación Municipal, Hospital San Rafael de Leticia, Secretaria Municipal de Salud, Cámara de Comercio, Alcaldía de Puerto Nariño, CORPOAMAZONÍA, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, SENA, Acción Social y Universidad Nacional de Colombia, cuya problemática priorizada en su momento se rescató para el trabajo actual.

Un segundo momento, se trabajó con los integrantes de la Comisión temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional de departamento del Amazonas, mediante visitas personalizadas y mesas de trabajo con cada una de las instituciones integrantes de la misma y otras instituciones invitadas como Corpoamazonía, Cámara de Comercio, y Plan de Departamental de Aguas; con quienes se adelantó un proceso de validación de la información existente, revisando la oferta institucional en Seguridad Alimentaria y Nutricional, recopilación de problemática actual y potencial percibida desde sus competencias en Seguridad Alimentaria y Nutricional y revisión de planes de vida disponibles de las asociaciones indígenas como ACITAM, AZCAITA, ATICOYA, ACIMA, ACIYA, AIPEA Y OIMA; para el levantamiento de la situación actual por ejes determinantes de la SAN e identificación de problemas.

Una vez revisada y validada la información, la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento consolidó en una matriz los problemas y

necesidades percibidas en cada uno de los espacios mencionados, procediendo después a realizar la priorización de estos en las técnicas de priorización Matriz de Véster y Análisis MIC – MAC. A continuación, se presentan los problemas priorizados por ejes de la Seguridad alimentaria en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Amazonas:

**Tabla 5-5:** Problemas priorizados por ejes de la Seguridad alimentaria en el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Amazonas.

EJES	PROBLEMAS PRINCIPALES	CAUSAS	EFFECTOS	HIPOTESIS
<b>DISPONIBILIDAD</b>	Inadecuado manejo y aprovechamiento de los suelos fértiles para actividades productivas	-Inexistencia de políticas públicas departamentales para la producción sostenible de alimentos. -las características de los suelos limita la producción de alimentos. -condiciones ecosistemicas que no favorecen la producción de alimentos	-Insuficientes alternativas productivas sostenibles. -Deficiente dinámica de las cadenas productivas locales. -transmisión y apropiación inadecuada de tecnologías y métodos para la producción de alimentos. -Baja producción de alimentos de alto valor biológico. -Deficientes estrategias de comercialización que permitan mantener cultivos locales sostenibles.	-Deficiente organización de centros de acopio. -Pérdida del conocimiento ancestral en el manejo de las chagras y cultivos tradicionales. -Deficiente control y vigilancia en la producción y comercialización pesquera. -Invasión de los resguardos.
<b>ACCESO</b>	Inadecuadas condiciones sociodemográficas y condiciones de pobreza en las comunidades	-Bajo nivel educativo, bajo capital humano. -Pérdida de la capacidad de autoproducción de las familias indígenas	-Limitada capacidad adquisitiva. Deficiente focalización de programas sociales existentes.	-Falta de sostenibilidad y control en los precios de los alimentos en el mercado
<b>CONSUMO</b>	Patrones y hábitos alimentarios, que influyen en el inadecuado consumo de alimentos	-Inadecuada educación alimentaria y nutricional de la población. -bajo nivel educativo de la población. -Inadecuada interpretación de la información alimentaria.	-Deficiencia de micronutrientes en población vulnerable. -consumo de dieta no balanceada. -prácticas inadecuadas de lactancia materna.	-indiferencia sobre adecuada alimentación en establecimientos educativos.

<b>APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO</b>	Estilos de vida no saludables.	-Inadecuadas condiciones sanitarias y energía eléctrica. -inexistencia de agua potable para consumo humano. -Desarticulación de la medicina tradicional y la occidental.	-Altos porcentajes de malnutrición en la población. -Condiciones no favorables del estado de salud de la población.	-Deficiente calidad de los servicios de salud.
<b>INOCUIDAD DE ALIMENTOS</b>	Deficientes prácticas de manipulación y conservación de alimentos por parte de la comunidad.	-Inapropiada adaptación y cumplimiento de la normatividad sanitaria en el departamento. -Flexibilidad en la inspección, vigilancia y control sanitarios de alimentos.	-Insuficientes condiciones sanitarias de los sitios donde se comercializan alimentos. -Alto riesgo biológico, físico y químico de los alimentos por condiciones de producción, transporte y comercialización de los mismos.	Condiciones geográficas, distancias, dificultades de acceso al departamento.
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	Falta de Políticas territoriales en SAN, adaptadas a la realidad cultural del departamento.	-Insuficiente articulación intersectorial en SAN. -Dificultades de territorialidad.	-Insuficientes líneas de base de algunos factores que influyen en la seguridad alimentaria de la población. -Investigaciones científicas de algunas instituciones sin aportes para la comunidad. -ineficiente respuesta institucional de algunos sectores a las necesidades de la comunidad	-Mercantilización del conocimiento indígena.

Fuente: Priorización Realizada por CTSAN abril 2011

## 5.7 Acciones del Estado que buscaron solucionar el Problema alimentario en el departamento de Amazonas.

Durante las primeras administraciones departamentales, no se incluye el asunto alimentario, como política alimentaria de manera explícita en los programas y actos político administrativos, pero al revisar el libro de Acuerdos Ordenanzas, si se encuentran los siguientes actos de actuación político administrativa, ni siquiera se incluye el término inseguridad alimentaria, se evidencian documentos en los cuales se incluyen datos sobre desnutrición, deficiencias nutricionales, principalmente en niños. Y desde el nivel nacional,

siempre ha estado presente el interés de ejecutar proyectos productivos para ayudar con la subsistencia de la población marginada.

*Los indígenas y la población de colonos en el Amazonas siempre han presentado problemas de desnutrición, retraso en el crecimiento, bajas tallas. Por ejemplo, tienen el cabello cobrizo y grueso que indica deficiencia de micronutrientes, los niños y mujeres tienen muchos problemas de desnutrición, comen carbohidratos y baja proteína, y los hombres toman mucho alcohol (Médico del Hospital San Rafael de Leticia)*

**Tabla 5-6:** Actos político-administrativos relacionados con asuntos alimentarios en el Archivo de ordenanzas de la Asamblea Departamental del Amazonas.

ACUERDO/ORDENANZA	FECHA	OBJETIVO
ACUERDO # 004	1982	Se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Amazonas y tuvo participación directa DAINCO y la Cooperativa de Intendencias y Comisarias.
ACUERDO # 005	26 de noviembre de 1987	Se faculta al comisario de Amazonas para hacerse solidario...con una obligación de la AUC –Asociación Unitaria de Campesinos de Leticia, frente a la caja agraria.
ACUERDO # 008	Diciembre 1 de 1987	Se crea la secretaria de agricultura de la Comisaría Especial del Amazonas.
ACUERDO # 009	Diciembre 2 de 1987	Por medio del cual se confieren facultades al Comisario Especial del Amazonas, para renegociar o desvincular la Comisaría de la Corporación Araracuara y se dictan otras disposiciones.
ACUERDO # 001	17 de agosto de 1988	Por medio del cual se faculta al Señor Comisario Especial del Amazonas para que en aplicación de la descentralización Administrativa ordenada por el Decreto. 077/87 y demás disposiciones Reglamentarias segregue del patrimonio Comisarial los Bienes Patrimoniales que puedan corresponder a Leticia y Puerto Nariño.
ACUERDO # 004	del 22 de agosto de 1988	Por el cual se autoriza el ejecutivo la venta de 20 cabezas de Ganado de propiedad de la Comisaría Especial del Amazonas.
ACUERDO # 002	De enero 23 de 1990	Por medio del cual se crea una Secretaría de Planeación y desarrollo de la Comisaría Especial del Amazonas.
ACUERDO # 003	De enero 20 de 1990	Por medio del cual se establece la Secretaría de Selviagricultura de la Comisaría Especial del Amazonas
ACUERDO # 008	De agosto 10 de 1990	Por medio del cual se establece la Estructura Orgánica y las funciones de unidad de Planeación Agropecuaria "URPA" de la Comisaría Especial del Amazonas.
ORDENANZA # 024.	1995	Por medio del cual se organiza el Sistema Seccional de Salud del Departamento del Amazonas
ORDENANZA # 065.	1995	Por medio de la cual se crea la unidad administrativa especial de agua potable y saneamiento básico (USAMA) del Departamento del Amazonas.
ORDENANZA # 020	Agosto 9 de 1996	Por la cual se crea la Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria Indígena "UATI" del Predio Putumayo."
ORDENANZA # 021	Noviembre 20 de 1996	Por medio del cual se autoriza al Señor Gobernador para vender 17 cabezas de Ganado, pertenecientes a la Granja Nazareth de propiedad del Departamento
ORDENANZA # 007	Abril 30 de 1997	Por medio de la cual se autoriza al Señor Gobernador para dar de baja dos semovientes de la Granja Nazareth de la Gobernación del Amazonas.
ORDENANZA # 001	Marzo 3 de 1998	Por la cual se define la composición y las funciones del Consejo Territorial de planeación del Departamento del Amazonas.

ORDENANZA # 015	10 de diciembre de 1998	Por medio del cual se autoriza al Señor Gobernador para la vena de unos semovientes de la Granja Nazareth de la Gobernación del Amazonas
ORDENANZA # 003	28 de enero de 2003	Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo "Un Amazonsense Por Un Amazonas Con Futuro 2002- 2005".
ORDENANZA # 007	26 de abril de 2004	Por la cual se otorgan facultades al Gobernador de Amazonas, para adicionar recursos del Régimen Subsidiado Sector Salud y se dictan otras disposiciones.
ORDENANZA # 033	18 de noviembre de 2005	Por la cual se autoriza a la Gobernadora del Amazonas, para celebrar convenio Inter-administrativo con el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD del Proyecto COL/00/035
ORDENANZA # 004	25 de abril de 2006	"Por La Cual Se Adopta El Plan Indicativo Del Departamento Del Amazonas "Entre Todos Podemos" Vigencia 2006-2007".
ORDENANZA # 021 ORDENANZA # 012.	31 de julio de 2006. 14 de noviembre de 2003	"Por La Cual Se Crea El Consejo Departamental De Ciencia Y Tecnología Y Se Deroga La Ordenanza No. 012 De noviembre 14 De 2003"
ORDENANZA # 009	21 de junio de 2007	Por la cual se Otorgan facultades a la Gobernadora del Amazonas, para suscribir el convenio de Asistencia Técnica con el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo Territorial
ORDENANZA # 016	9 de mayo de 2008)	"Por La Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo Del Departamento Del Amazonas, Denominado "Un Gobierno Con Proyección Humana 2008-2011".
ORDENANZA # 006	1 de abril de 2009	"Por La Cual Se Crea La Oficina De La Mujer"
ORDENANZA # 007	1 de abril de 2009	"Por La Cual Se Crea La Oficina Para Los Asuntos De Infancia, Adolescencia Y Juventud Departamental, Adscrita Al Departamento Administrativo De Asuntos Políticos Y Sociales".
ORDENANZA # 012	21 de abril de 2009	"Por La Cual Se Crea La Oficina De Asuntos Étnicos"
ORDENANZA # 015	15 de mayo 2009	Por la cual se otorgan facultades al Gobernador del Departamento de Amazonas para suscribir convenios de competitividad de Cooperación Interinstitucional.
ORDENANZA # 025	11 de noviembre 2009	Por la cual se otorgan facultades al Gobernador del Departamento de Amazonas, para suscribir convenios interadministrativos entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial y el Departamento del Amazonas
ORDENANZA # 002	05 de febrero 2010	Por medio de la cual se adopta la política pública Nacional de seguridad alimentaria y nutricional para la formulación del Plan Territorial en el Departamento de Amazonas, además de otras disposiciones.
ORDENANZA # 004	9 de febrero de 2010:."	Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2010-2011 "Un Amazonas con Oportunidades para Todos".
ORDENANZA # 022	03 de septiembre de 2011	"Por La Cual Se Faculta Al Señor Gobernador Del Departamento De Amazonas Para La Creación De La Comisión Regional De Ordenamiento Territorial Del Amazonas"
ORDENANZA # 026	03 De diciembre De 2011	"Por La Cual Se Adopta El Plan De Seguridad Alimentaria Y Nutricional Del Departamento Del Amazonas "Moniya - Amena" 2011 – 2021
ORDENANZA #		Plan de desarrollo "Por un Buen Vivir somos pueblo, somos más"
ORDENANZA # 007	27 de mayo de 2016	Por La Cual Se Adopta El Plan De Desarrollo Departamental 2016 - 2019 "Gestión Y Ejecución Para El Bienestar, La Conservación Ambiental Y La Paz
ORDENANZA # 013	7 de septiembre de 2018	Plan de Desarrollo Amazonas Avanza sin Honestidad.
ORDENANZA #		Amazonas Progresando con Equidad 2020-2023

En la siguiente tabla se observa cómo se empezó a incluir proyectos productivos en los diferentes planes de desarrollo y a partir del Conpes 113 de 2008, se empieza a incluir el termino Seguridad Alimentaria en los diferentes instrumentos de política.

**Tabla 5-7:** El asunto productivo y alimentario en los Planes de Desarrollo 2002 – 2019

<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Un Amazonense por un Amazonas con futuro – 2002-2005. Gobernador: José Tomas Quiñonez</b>
Eje	Medio Ambiente
Programa	Fortalecimiento del sector Agropecuario, forestal y piscícola.
Objetivo	Promover la Agricultura familiar de subsistencia, producción y oportunidades de trabajo para el sector rural.
	Reactivar la granja Caldas o Hacienda la Victoria como centro agroindustrial
	Reactivar la productividad de la Granja Nazaret
Metas	Producir aves, huevos, yuca, plátano, cacao, arroz, caña, frijol, tomate, arazá, camu-camu, copoazu entre otros.
	Producir biodisel y bioabonos
	Inventario de las alternativas para explotación del Calderón
	Desarrollo de medicina indígena.
	Reforestación de cuencas, lagos y quebradas.
<b>Programa de Gobierno</b>	<b>Entre todos podemos – 2005-2007. Gobernadora: Gloria Orobio</b>
Sector	Agropecuario
Objetivos	Coordinación Interinstitucional
	Apoyo al INCODER, promover formas asociativas de trabajo y la gestión de créditos.
	Capacitación y divulgación sobre uso sostenible de recursos naturales
	Fortalecer y divulgar las técnicas de producción indígena.
	Promover intercambios tecnológicos con países amazónicos.
	Siembra de especies promisorias para consumo y procesamiento agroindustrial.
	Establecer plan de acción en coordinación con las UMATAS
	Fortalecer la seguridad alimentaria mediante la recuperación de unidades productivas de las comunidades indígenas (chagras)
<b>Programa de Gobierno</b>	<b>Un Gobierno con proyección Humana – 2008 – 2011. Gobernador: Felix Francisco Acosta Soto.</b>
Programa	Producción Verde
	Contribuir al desarrollo a partir de los recursos de la biodiversidad amazónica a través de una política pública rural que busque dotar al sector ambiental amazónico de los mecanismos necesarios para enfrentar los nuevos retos del mercado y a la vez promover un desarrollo equitativo y sostenible, generando mejores ingresos a los productores rurales bajo tres estrategias.
Estrategias	Fortalecimiento del servicio de asistencia técnica, con visión de integralidad y territorio.
	Consolidar con eficiencia sistemas de negocios y de generación de empleo en el sector rural.
	Mobilizar los instrumentos de política de Estado hacia el territorio con pertinencia y oportunidad.
<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Un Amazonas de Oportunidades para Todos 2009-2011. Gobernador: Olbar Andrade</b>
Dimensión	Social
Línea Estratégica	Seguridad Alimentaria
Objetivo	Garantizar que toda la población del Departamento del Amazonas disponga, acceda, y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.
Metas	Fortalecimiento institucional del departamento Administrativo de Planeación, seguridad alimentaria del Departamento Administrativo de Ambiente, Biodiversidad, Agricultura y Desarrollo Sostenible y salud pública de la Dirección de Salud Departamental
	<b>Formulación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional- 2011-2021 – “Moniya Amena”- Arbol de la Abundancia.</b>
<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Por un Buen Vivir, somos pueblo, somos más- 2012-2015. Gobernador: Carlos Rodríguez</b>
Eje	Económico
Línea Estratégica	Seguridad Alimentaria
Objetivo	Establecer y consolidar las cadenas productivas de la yuca, plátano, frutales amazónicos y sus derivados, así como las variedades de ají, plantas medicinales y aromáticas, cacao, caucho, repoblamiento y mejoramiento ganadero, desarrollo de la piscicultura, zootecnia y producción de miel de abejas en el marco de la producción sostenible ambientalmente y sustentable económicamente, enfocado a garantizar la soberanía alimentaria de la población, ubicar los productos en los mercados en los mercados nacionales y de exportación, fortaleciendo el desarrollo socio-económico de la región amazónica colombiana.

Estrategias	Consolidación de la cadena productiva de agro negocios, con valor agregado a la producción agrícola para la utilización de pulpa de fruta, derivados y subproductos, a partir de la oferta natural y de la producción obtenida mediante modelos agroforestales dirigidos, con especies nativas mejoradas, tales como: Arazá ( <i>Eugenia stipitata</i> ), CamuCamu ( <i>Myrciariadubia</i> ), Castaña ( <i>Bertholletia excelsa</i> ), Cocona ( <i>Solanum sessiliflorum</i> ), Copoazú ( <i>Theobromagrandiflorum</i> ), Guaraná ( <i>Paullinia cupana</i> ), Huasaí ( <i>Euterpe oleracea</i> ), Chontaduro ( <i>Bactris gasipaes</i> ), Piña ( <i>Ananas comosus</i> ), cacao, caucho, etc., así como maderables de interés comercial, incluyendo algunas variedades de ají.
	Establecimiento de un esquema de comercialización regional, nacional e internacional, para los productos obtenidos en el proceso productivo agroecológico y agroindustriales, con una red de información y servicios de mercado para la región.
	Aumento de la oferta de productos agrícolas para la alimentación, obtenidos en los cultivos asociados con frutales y especies nativas forestales.
	Fortalecimiento organizativo socioeconómico, orientado al desarrollo de competencias humanas, técnicas y empresariales de un grupo de jóvenes de la región, bajo esquemas asociativos y de alta responsabilidad social.
	Generación de oportunidades de empleo y trabajo, con el consecuente incremento en los ingresos de la población beneficiaria, promoviendo la reactivación de la economía local y regional Amazónica.
	Producción de abono orgánico a partir de la utilización de residuos sólidos orgánicos municipales y del aprovechamiento de los residuos del cultivo, mediante la utilización de las tecnologías apropiadas como el compostaje y la utilización de microorganismos que ayuden a la transformación, de tal forma que se cuente con un insumo importante para la certificación verde, necesaria para acceder a los mercados de exportación.
<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Gestión y Ejecución para el Desarrollo, la conservación Ambiental y la paz. 2016-2019. Gobernador: Manuel Antonio Carebilla</b>
Dimensión	Ambiental
Eje Estratégico	Nuestra Selva, Capital Para La Sostenibilidad Ambiental Y El Crecimiento Verde
Línea estratégica	Ambiente y Desarrollo Sostenible
Objetivo	Implementar políticas departamentales, programas y proyectos en seguridad alimentaria y agrobiodiversidad que generen desarrollo sostenible, a través de la articulación interinstitucional que generen el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en armonía con la diversidad cultural.
Meta	Una política departamental de seguridad alimentaria y nutricional fortalecida
Indicadores	300 pequeños productores asistidos técnica y administrativamente
	12 proyectos agropecuarios apoyados
	200 chagras fortalecidas
	4 especies en proceso de restablecimiento o en chagras indígenas
	4 paquetes tecnológicos implementados
	1 plan departamental de seguridad alimentaria y nutricional actualizado.
	4 eventos con enfoque agropecuario y/o gastronómico realizados en el Departamento de Amazonas
<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Amazonas Avanza con Honestidad – 2018-2019. Gobernador: Víctor Hugo Moreno</b>
Estrategia	Salud con responsabilidad
Objetivo	Propender por la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN de la población del departamento de Amazonas a través de la implementación, seguimiento y evaluación de acciones transectoriales, con el fin de asegurar la salud de las personas y el derecho de los consumidores.
Metas	Ajustar la Política pública de soberanía alimentaria y nutricional con enfoque étnico territorial y la armonización con otras políticas.
	Disminuir la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de cinco años reducirla a 28,6 % x 100.000. Línea base: 48,3 %100.000
	Contener la prevalencia de anemia en niños de 6 a 59 meses contenida en 43,9%

## 5.8 Conclusiones

Durante las primeras administraciones departamentales, no se incluye el asunto alimentario, como política pública alimentaria de manera explícita en los programas y actos político administrativos, pero al revisar el libro de Acuerdos Ordenanzas, si se encuentran los siguientes actos de actuación político administrativa, ni siquiera se incluye el término inseguridad alimentaria, se evidencian documentos en los cuales se incluyen datos sobre desnutrición, deficiencias nutricionales, principalmente en niños. Y desde el nivel nacional,

siempre ha estado presente el interés de ejecutar proyectos productivos para ayudar con la subsistencia de la población marginada.

En el Departamento de Amazonas, según el DANE, en el censo 2005 y proyectado a 2016 se tienen una población de 77.088 personas; el 51.0% de la población es menor de edad y el 4.8% son adultos mayores, el 44,2% restante se encuentra en edad productiva, se identifica un mayor porcentaje de hombres con un 51.7%, frente al 48.3 % de mujeres. Del 51,7% de las mujeres el 24,6% son menores de edad y del 48,3% de los hombres el 26,4% son menores de edad. Con relación al enfoque diferencial étnico en amazonas encontramos presencia de negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente en un 2,0% y un porcentaje mayor de personas que se auto reconocen como indígenas con un 43.4%.

La población tiene necesidades básicas insatisfechas del 44,41% y una tasa de pobreza superior al 55%. El Amazonas cuenta con un 15% de proporción de personas en miseria. Por cada 1.000 nacidos vivos 6 menores de un año fallecen en el municipio de Leticia. En el municipio de Leticia el 14,8 de la población está dentro del rango de edad de menores de 5 años y para el 2011 el 25% se encontraba con signos de desnutrición crónica, el 4,1% con desnutrición aguda y el 11,7% con desnutrición global. En Leticia solo el 60% de las casas cuenta con el servicio de agua intradomiciliario.

El departamento se encuentra en una región trifronteriza, lo cual imprime unas condiciones socioeconómicas especiales, es una zona franca y gran parte del abastecimiento de productos perecederos de origen colombiano se hace por avión, lo cual encarece los productos y esto hace que las personas compren gran parte de insumos alimentarios y de aseo en Brasil entre los más importantes están (Aceite, azúcar, arroz, leche y harina) y los productos agrícolas plátano, yuca maíz, frutales, son producidos en Perú y comercializados por población peruana. Algunas personas afirman que: *“La disminución de la producción se dio cuando se convirtió la comisaria en departamento, muchas personas migraron a la ciudad buscando mejores condiciones de vida”*

Muchas instituciones del nivel nacional, local e internacional han invertido en proyectos productivos de diferentes productos, buscando mejora de la calidad de vida de las poblaciones amazónicas tanto a nivel alimentario como económico, pero, a lo largo de los

años se ha visto que muchos de los proyectos no tienen sostenibilidad a largo plazo y las comunidades se hacen dependientes de recursos externos para subsistir.

La Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento consolidó en una matriz los problemas y necesidades percibidas en cada uno de los espacios trabajados para el diagnóstico de la situación alimentaria en el año 2010 y esto permitió construir las matrices de problemas y líneas estratégicas y de acción, metas decenales incluidas en el PDSAN -2011-2021.

## **6. Capítulo 6 Marco de Análisis de Knoepfel et al (2006) del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PDSAN- Moniya Amena- 2011-2021**

*A partir de los años 50, “con el desarrollo del Estado de Bienestar, el sector público empezó a diseñar intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, lo que conllevó a la aparición de auténticas políticas públicas” (Knoepfel et al. 2006, P.37).*

Para el análisis de la política pública Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN- Moniya Amena. 2011-2021, es importante concebir y contextualizar el origen del modelo político y económico del país, que ha incidido en las dinámicas sociales de la población nacional y sus diferentes grupos sociales.

De esta manera, siendo concebidas las reglas institucionales como estructuras explícitas formalizadas jurídicamente (reglas formales) o también como normas informales implícitas compartidas por los miembros de una organización o comunidad, las cuales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos, las cuales materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales y determinan la eficacia de las políticas públicas (Knoepfel et al, 2006).

En Colombia, para la década de los años noventa ocurren transformaciones institucionales político-administrativas, transformaciones coyunturales que ocasionaron cambios muy significativos a nivel social, económico y político del país, esto a partir de la aprobación de la Asamblea Constituyente que expide en 1991 la Nueva Constitución Política de Colombia, en la cual se establece la Apertura Económica como el enfoque de desarrollo nacional y se crean los nuevos departamentos, dentro de los que está el Amazonas.

De igual manera sucesos internacionales como el Consenso de Washington inciden en dichos cambios. El cual promovió el modelo de desarrollo vigente, un modelo más abierto, estable y liberalizado para los países de América Latina (Téllez, 2000). Estas transformaciones ocurridas como causal de las necesidades del nuevo rumbo económico que venía siendo enmarcado por la industrialización mediante la sustitución de

importaciones (1930-1980). Paralelamente, entre 1982 y 1990 se presenta en Latino América la transición política de la dictadura a la democracia, en donde gran parte de los países de la región adopta el modelo de la Economía de Mercados (Casilda, 2004, p.19). Adicionalmente, por motivo de la caída del muro de Berlín y el inicio de una nueva década, los países de América Latina se vieron impulsados hacia la necesidad de fortalecer sus economías de mercado, herederas de la desestabilización, de excesiva protección y regulación (Lindblond, 200, p.19).

Así, desde el Consenso de Washington se formulan medidas políticas y económicas orientando a los gobiernos a recibir apoyo y orientación de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional - FMI, Banco Mundial - BM y Banco Interamericano de Desarrollo - BID) reflejando así, la vigencia gradualmente generalizada de una filosofía basada en los principios fundamentales de democracia y libertad, donde los derechos individuales tenían gran preponderancia frente a los colectivos. Las políticas de reforma propuestas en este consenso fueron aplicadas en toda América Latina con mayor o menor profundidad entre unos países y otros (Téllez 2000).

Según Téllez (2000), con la Adopción de este modelo de desarrollo, se consolida la apertura de mercados y la modernización del Estado nacional, con el objetivo de superar las dificultades económicas, el endeudamiento externo y el insuficiente bienestar social de la población. Así, por las características de los países latinos, en donde se presentaban altos contingentes de población rural en estado de pobreza absoluta, bajo desarrollo tecnológico, deficiente formación de capital humano, burocratización y corrupción estatal, tendrían en este modelo una esperanza de llegar al nuevo milenio liberado de las cargas propias del subdesarrollo y la pobreza, en donde, su oportunidad residía entonces en su integración a los procesos de globalización y desarrollo de los mercados.

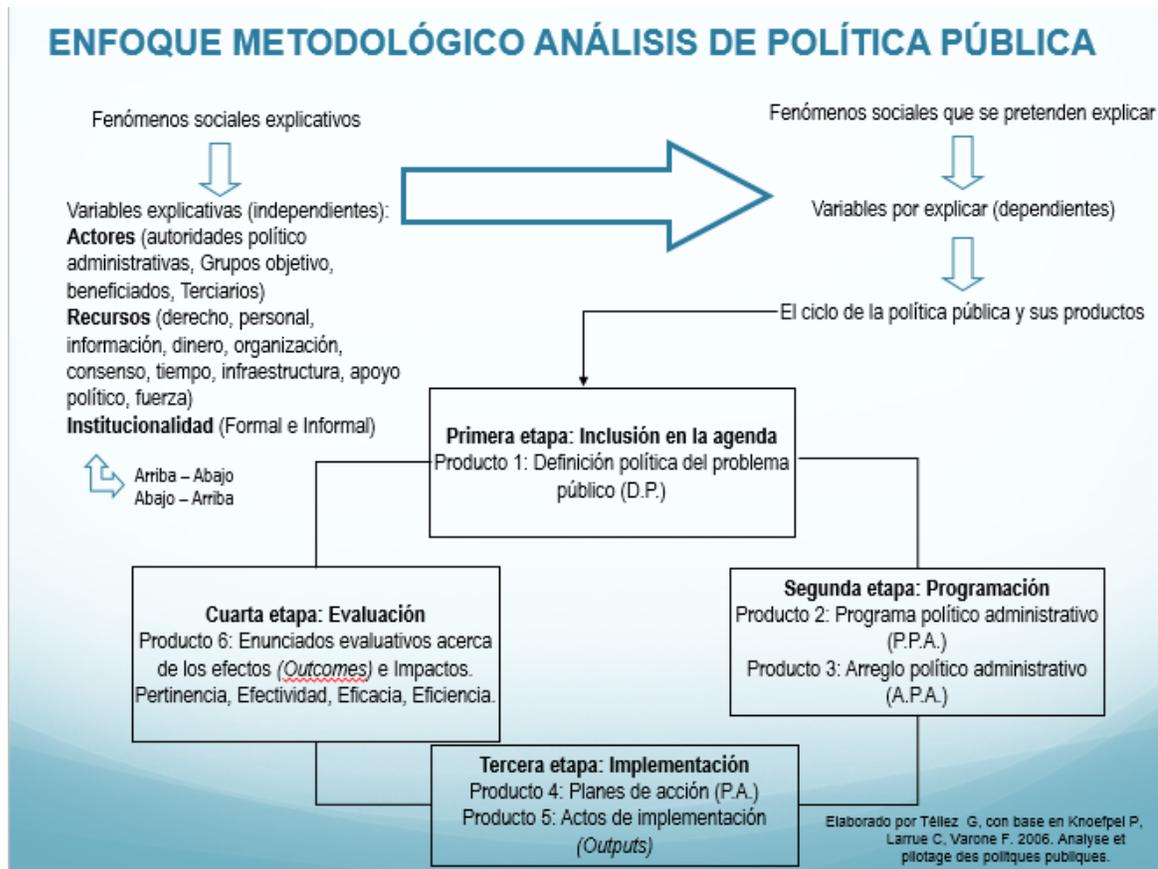
De esta manera tanto el mercado, como la política y sociedad enmarcan un nuevo rumbo incierto, que se refleja en las realidades presentes en los países, en donde sectores de la economía y de la sociedad se ven afectados positiva o negativamente en la implementación de dicho modelo, en donde, los habitantes se debaten en una crítica situación política, social y económica presentando los mayores inconvenientes de articulación a este modelo de desarrollo, siendo uno de los sectores más afectados negativamente.

En este contexto, surge en el año 2008 a nivel nacional el Conpes 113, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, posteriormente en el Amazonas a través de la Ordenanza #26 del 3 de diciembre de 2011, se materializa la Política Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PDSAN – Monita Amena para el periodo 2011-2021. Pero esta política se establece con el apoyo de la UNICEF y bajo el modelo de desarrollo de apertura económica y las reglas que regulan y orientan el contenido sustancial y operativo de dicha política pública.

Lo anterior nos permite entender claramente las dinámicas políticas nacionales y el enfoque del modelo de desarrollo establecido, y, por lo tanto, la comprensión de las dinámicas sociales y económicas como resultado final. Ahora realizaremos el análisis de la información recopilada, bajo el marco de Análisis y gestión de Políticas Públicas, planteado inicialmente por Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2006, 2007) y complementado por Joan Subirats et al (2008). En donde el ciclo de toda política se enmarca en el establecimiento y definición tanto de las variables explicativas como de las variables a explicar.

Esta metodología de análisis de la política pública permite revisar parcialmente la acción pública del Estado sobre la sociedad y las distintas dinámicas gestadas en dicho proceso. Esto mediante el estudio de la concepción que tienen los actores públicos a cerca del problema (que “motiva” el diseño la política pública), los arreglos institucionales necesarios para lograr mitigar o eliminar el problema, las acciones finalmente implementadas y la incidencia de dichas acciones, sobre el problema y sobre quienes lo causan o quienes son afectados por él.

**Figura 6-1:** Enfoque Metodológico Análisis de la Política Pública.



Fuente, Téllez De, 2000, con base en Knoepfel, Larrue, Varone, 2006

## 6.1 Variables Explicativas

Son las variables independientes, los fenómenos sociales explicativos, el conjunto de actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que generan acciones y movilizan a la sociedad, y las reglas institucionales formales e informales que se vinculan a la participación en la definición del problema público, la estructuración y puesta en marcha de la política en cuestión (Subirats et al, 2008). En este sentido, el departamento del Amazonas, en el Plan de Desarrollo “Un Amazonas con Oportunidades para Todos 2010 - 2011” estableció como una de sus metas principales en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la construcción del Plan Departamental; es por esto, que a través de la ordenanza No 002 del 5 de febrero de 2010, adoptó la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, directrices bajo las cuales se construyó el Plan

Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PDSAN) del Amazonas – “Moniya-Amena” 2011-2021, el cual a su vez, se adoptó a través de la Ordenanza No 026 del 3 de diciembre de 2011.

El PDSAN se asume como un compromiso de Estado que integra y articula las acciones institucionales para dar respuesta a las necesidades alimentarias y nutricionales de la población amazonesa que les permita llevar una vida saludable y activa; teniendo como uno de sus principios orientadores el respeto por la identidad y diversidad cultural por el alto porcentaje de grupos étnicos que tiene el Amazonas.

A continuación, analizaremos las variables explicativas que son los actores, los recursos y las reglas institucionales.

### **6.1.1 Actores**

La primera variable explicativa está asociada a los actores, entendiendo por actor a uno o varios individuos, una persona jurídica o un grupo social. Cuando se trata de un conjunto de individuos se considerará como un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública de análisis se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende. Los actores pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- *Autoridades Político-Administrativas:* conjunto de actores públicos, estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos, así como por otras reglas institucionales más informales, implicadas en la elaboración y ejecución de una política pública.
- *Grupos –Objetivo:* Aquellas personas (físicas o jurídicas) u organizaciones de dichas personas, cuyo comportamiento representa políticamente, la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver.
- *Beneficiarios Finales:* Las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos.

También se pueden considerar otros actores denominados Terciarios, a quienes sin que esta política este directamente destinada, por causa de esta ven modificar su situación individual y colectiva de manera duradera (Knoepfel et al, 2006)

Para obtener evidencia empírica que alimente el análisis del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN, se realizarán entrevistas semi-estructuradas (grupales e individuales) a beneficiarios de esta política pública. En forma complementaria, se entrevistarán líderes sociales indígenas y no indígenas, funcionarios públicos y exfuncionarios de las secretarías de salud departamental y municipal, de las secretarías de producción agropecuaria departamental y municipal, exgobernadores, exalcaldes, investigadores, funcionarios del sinchi, miembros de las Asociaciones indígenas y de las mesas de coordinación interinstitucional, expertos en el tema de seguridad alimentaria.

Luego de vivir por más de 25 años en el departamento y de trabajar con comunidades indígenas y no indígenas del área trifronteriza, puedo afirmar que aunque se reconoce el liderazgo, apropiación y manejo de muchas personas representantes de comunidades indígenas y no indígenas, en relación con diversos temas de derechos humanos entre ellos los problemas alimentarios, a nivel de formulación e implementación de políticas, quienes más participan son funcionarios públicos o miembros de ONG´s o fundaciones que a través de cooperación o por contratación escriben las políticas, muchas veces siguiendo estructuras ya establecidas por cooperantes internacionales o por instituciones del nivel nacional o internacional.

Para esta investigación se tomó como información central, el Decreto 101 del 18 de septiembre de 2013, suscrito por el Gobernador de la época, el profesor Carlos Arturo Rodríguez Celis. En este documento, se redefinieron los integrantes y funciones de la comisión temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del departamento del Amazonas; también aportó información la experiencia y participación en los diferentes comité departamental y municipal, como por ejemplo el Consejo de Política Social. Este Decreto 101, responde a los lineamientos dispuestos en la Política Nacional de SAN (Conpes 113 de 2008), su articulación con el PND, a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial sobre la alimentación de 2002, en la cual se ratificaron los compromisos de la Cumbre anterior de 1996, buscando cumplir los objetivos del Milenio (ODM).

El CONPES Social 91 de 2005 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM -2015, donde hay compromisos de erradicar la extrema pobreza y el hambre. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reconoció la importancia de formular una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual fue adoptada en el CONPES 113 de 2008, donde se define que establecen los conceptos, funciones, los actores o involucrados, competencias etc. en los diferentes niveles gubernamentales. También en el VIII Encuentro de Gobernadores, por la infancia, adolescencia y juventud, a la procuraduría General de la Nación solicitó a los entes territoriales: “institucionalizar redes o comités de SAN que garanticen la participación interinstitucional y permanente de todos los actores involucrados directa e indirectamente en la SAN y promover el control, social a través de la participación de las comunidades.

En el departamento del Amazonas, mediante la ordenanza 026 de 2011, se adoptó el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional “Moniya Amena 2011-2021”, cuyo seguimiento será ejercido por la comisión temática.

En el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Por un buen vivir somos pueblo somos más”, se define dentro de la estructura y dimensión social una línea estratégica dedicada a la SAN, cuyo objetivo fue operativizar la Comisión temática, lo cual hizo a partir del Decreto 0079 de 2013, emitido dentro del Marco del Consejo de Política Social, donde se acordó la necesidad de redefinición de lineamientos establecidos en el Decreto 00008 de 2010, es decir reestructurar la Comisión. La comisión temática de SAN tiene un carácter mixto y su objetivo principal es hacer seguimiento al Plan Departamental- PDSAN. Y este ajuste se plasmó en el Decreto 101 de 2013.

**Figura 6-2:** Decreto 101 de 18 de septiembre de 2013. CTSAN.

"Por el cual se redefinen los integrantes y funciones de la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Amazonas y se dictan otras disposiciones

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

En ejercicio de las facultades Regales y

CONSIDERANDO:

ARTÍCULO 3. Integrantes de la Comisión *Temática* de Seguridad Alimentaria y Nutricional Departamental (CTSAN): Son integrantes de la Comisión:

Comisionados:

- El/la Secretario (a) de la Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente quien lo presidirá
- El delegado del Gobernador para la Coordinación del PDSAN
- El/la Secretario(a) de la Secretaria de Salud Departamental y/o su delegado
- El/la Secretario(a) de la Secretaria de Educación y/o su delegado



- El/la Director/a Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o su delegado.
- El/la Directora (a) Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social (DPS) y/o su delegado
- El/la directora/a Regional del INCODER y/o su delegado
- El/la Coordinador territorial del INVIMA. y/o su delegado
- El/la director/a Regional del ICA y/o su delegado
- El/la directora/a Regional del SINCHI y/o su delegado
- El/la directora/a Regional del SENA o su delegado
- Un representante de las Asociaciones indígenas del Departamento

Podrán participar como Invitados Especiales:

- El/la Director/a INDEPORTES Amazonas.
- Un delegado de las Universidades, preferiblemente miembros de las facultades o programas de Agricultura, Saneamiento, Salud y Nutrición o el programa que haga sus veces.
- Un/a delegado/a de las Asociaciones de Agricultores del Amazonas
- El coordinador/a satélite del Programa Mundial de Alimentos
- El/la funcionario responsable de lo relacionado con Productividad y Competitividad c su delegado

- El/la Gerente /a del Plan Departamental Aguas del Amazonas o su delegado
- El gerente de la Empresa de Energía del Amazonas
- Los demás que el comité estime convenientes

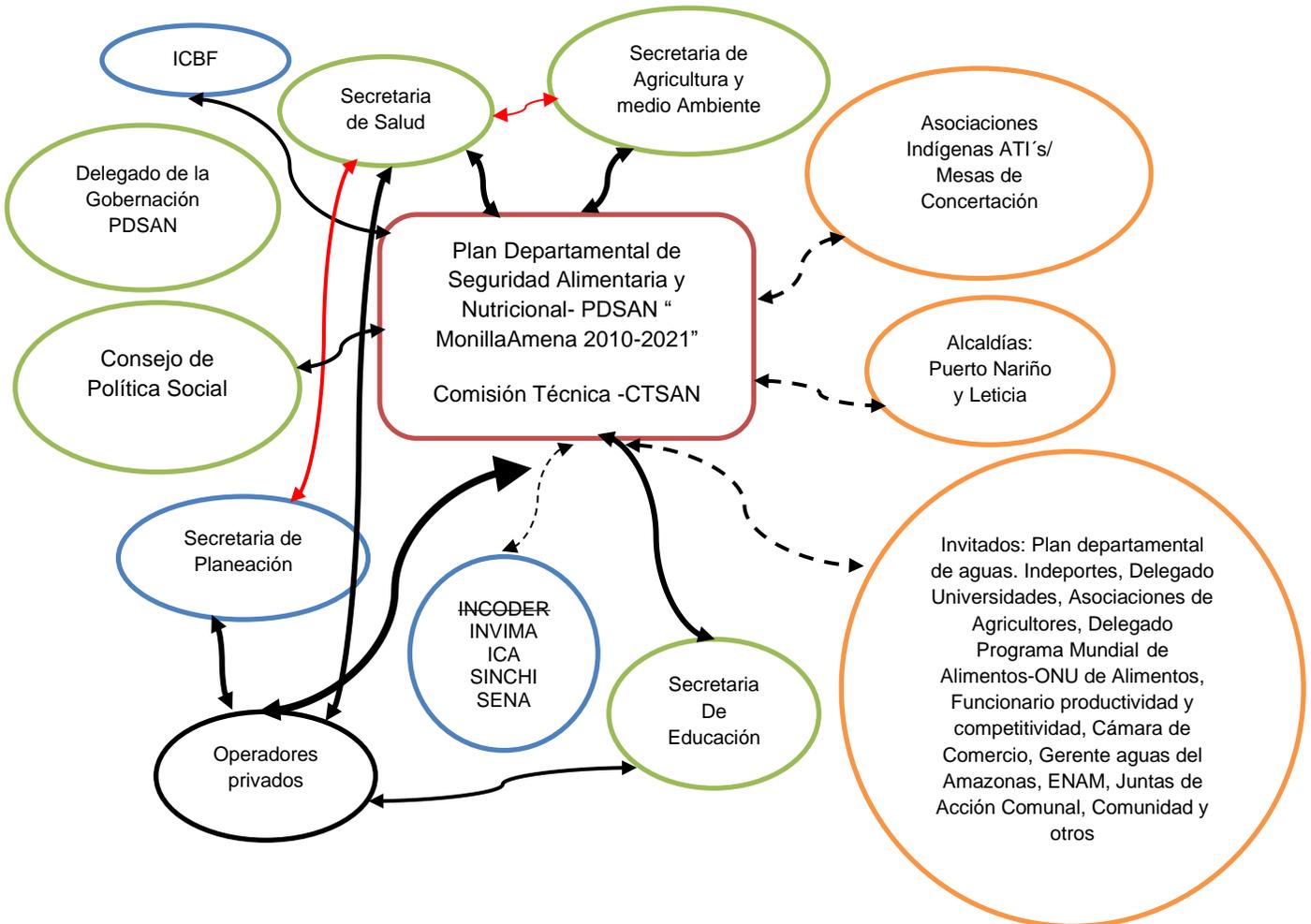
Parágrafo 1: La Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional estará presidida de manera rotativa por los integrantes de la misma a excepción de los invitados permanentes, por periodos de un año, iniciando a partir de la vigencia del presente decreto con la Secretaria de Agricultura y Medio Ambiente.

Parágrafo 2: La selección de los representantes de las universidades, instituciones o asociaciones que participarán en la comisión como comisionados o invitados permanentes será a través de tercero a presentada a la comisión temática una vez esta haga la solicitud o convocatoria a las instituciones.



A partir de la información del Decreto 101 de 2013, y de la información revisada en las actas de la comisión y del Consejo de Política Social, se establece el siguiente mapa de actores para el departamento de Amazonas.

**Figura 6-3:** Mapa de actores



Relaciones	
	Fuertes
	Débiles
	Conflictivas

### a. Actores Político-Administrativos:

En función de su carácter público y que están incluidos en el decreto hacen parte de la Comisión Temática de SAN departamental -CTSAN. Su función principal es operativizar la Comisión temática redefinida en el marco del Consejo de Política Social, como una instancia para el Diseño, la formulación, la concertación y el seguimiento de la Política y el Plan departamental de SAN, insterinstitutional, su carácter es mixto y su objetivo principal el seguimiento del PDSAN.

*Muchas veces el inconveniente para no poder mantener activa la CTSAN, es la contratación de los funcionarios y el cambio frecuente de estos, ya que muchos son contratados por política y desconocen los procesos y el departamento. Entrevista a funcionaria secretaria de salud.*

*Para que funcione la CTSAN, se ha contratado al Ingeniero Corradine, desde el año 2012, quien es quien debe operativizar y hacer el seguimiento. Dra. Cidalia Falla. Gobernación de Amazonas.*

*Yo escribo oficios, cito a las reuniones, voy a las oficinas, trato de dar cumplimiento al Decreto 101 de 2013, pero algunas instituciones ya desaparecieron, las otras no tienen funcionarios delegados para este tema de la SAN, y otras nunca responden, espero que, al estar ahora dentro del marco del Consejo de Política Social, pueda dar cumplimiento a mis funciones. Daniel Corradine-Profesional de Apoyo SSD.*

*“La política pública actual no beneficia realmente a los pueblos indígenas; no hay garantías efectivas para el ejercicio del derecho a la consulta y el respeto al consentimiento fundamentado previo y libre” (García et al., 2018).*

Dentro de los actores políticos-administrativos cabe resaltar el hecho de que cerca del 87% del territorio del departamento del Amazonas es Resguardo indígena, en algunas partes en traslape con otras figuras de propiedad como son parques nacionales (Chaparro, 2010) pero las comunidades indígenas son quienes tienen la propiedad de gran parte del territorio amazónico, ellas son actores importantes, también son Grupos-Objetivo y Beneficiarios.

Si bien el reconocimiento formal de los territorios indígenas en forma de resguardos inició en la época colonial, es a partir de la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991 que se han presentado avances significativos en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y en la necesidad de generar las condiciones para su desarrollo digno,

pervivencia y gozo del derecho al territorio. Se suman la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 (aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1993) y diferentes decisiones por parte de la Corte Constitucional (CC) en relación al territorio indígena y su interpretación cultural y ámbito territorial.

Considerando el significado que el territorio tiene para los pueblos indígenas, la Corte Constitucional definió que: “El territorio, es un concepto cultural, que difiere del concepto de tierra como bien inmueble, sujeto a las leyes del mercado y la libre disposición de los particulares. El territorio es el ámbito donde se cohesiona y desarrolla la cultura; donde se consolida la autonomía, en el que se inscribe el derecho propio, y el espacio en el que la relación de los pueblos originarios con la naturaleza, defendida por esta Corte y el Derecho internacional de los derechos humanos, se materializa” (CC, Sentencia C-389/16). Así, el reconocimiento del territorio indígena por la Corte Constitucional expresa el interés de dar cumplimiento a los postulados del Convenio 169 de 1989 de la OIT en el que prevalece la construcción de escenarios y mecanismos jurídicos, políticos, institucionales, sociales y económicos que permitan el desarrollo de la autonomía, autogobierno, identidad y cultura de los pueblos indígenas y tribales, reconociendo el territorio como el lugar (geográfico, político, jurídico y cultural) donde se desarrolla la integralidad de la vida indígena.

Según el artículo 63 ° de la CPC los resguardos indígenas corresponden a territorios de propiedad colectiva de pueblos indígenas, inalienables, imprescriptibles e inembargables que son gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Según el Artículo 330, entre sus funciones sobresale que estos deberán velar por la preservación de los recursos naturales (Von Hildebrand, 2018); así, los resguardos indígenas no solo son el reconocimiento formal de la propiedad colectiva de los territorios indígenas, sino que también son definidos como instituciones político-administrativas para el ejercicio del Gobierno Propio, con el fin de materializar el ejercicio de los derechos de la autonomía y la autodeterminación que se configuran como fundamentales de estas poblaciones (CPC, Art. 246; Decreto 2164 de 1995, Art. 21). Cabe destacar que los resguardos como institución legal y sociopolítica no tienen la connotación de ser entidades territoriales, sino que son su ámbito de jurisdicción y la institución por medio de la cual se garantiza su derecho fundamental a la propiedad colectiva (CC, Sentencia T-380/93); y, en algunos casos, su delimitación geográfica no coincide con la

jurisdicción de las autoridades indígenas, es decir con la organización política de cada pueblo (Territorio Indígena y Gobernanza, 2018).

### **b. Actores Grupos -Objetivo:**

Aquellas personas (físicas o jurídicas) u organizaciones de dichas personas, cuyo comportamiento representa políticamente, la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver.

Según el PDSAN- 2011-2021, adoptado bajo la ordenanza 026 de 2011) el grupo objetivo es toda la población amazonense, especialmente la que se encuentre en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, que no disponga, acceda o consuma alimentos de manera permanente y oportuna en suficiente cantidad, variedad e inocuidad.

El PDSAN, se ha enmarcado dentro del derecho a la alimentación y a la constitución nacional, donde se enfatiza que las poblaciones vulnerables son principalmente, niños, mujeres embarazadas y adultos mayores. Es decir, quienes se encuentran bajo la línea de pobreza multidimensional, es decir según la información del DANE el 42 % de la población amazonense.

Según la anterior proyección de acción del PDSAN, consultamos en el DANE<sup>77</sup>, cuál sería la población en situación de pobreza<sup>78</sup> o grupo objetivo en el departamento de Amazonas.

*La medición de la pobreza se hace tradicionalmente de forma directa e indirecta, siguiendo la clasificación de Amartya Sen (1981). El método directo evalúa los resultados de insatisfacción (o privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras. La medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares.*

---

<sup>77</sup> Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2018.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/presentacion\\_pobreza\\_multidimensional\\_18\\_departamento.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf)

<sup>78</sup> El DANE presenta la información por departamentos de la Pobreza multidimensional de la población.

**Figura 6-4:** Intensidad de la Pobreza Multidimensional- 2018

**D** INFORMACIÓN PARA TODOS

### Intensidad de la pobreza multidimensional Departamentos. 2018

La intensidad de la pobreza multidimensional se refiere a la proporción de privaciones a las que se enfrentan las personas multidimensionalmente pobres.

Departamento	Porcentaje	Departamento	Porcentaje
Antioquia	40,8	Norte de Santander	41,9
Atlántico	41,0	Quindío	39,9
Bogotá D.C.	37,7	Risaralda	40,4
Bolívar	43,8	Santander	38,9
Boyacá	39,5	Sucre	43,8
Caldas	39,0	Tolima	41,3
Caquetá	40,1	Valle del Cauca	40,3
Cauca	41,5	Arauca	42,0
Cesar	43,7	Casanare	40,2
Córdoba	42,9	Putumayo	40,3
Cundinamarca	39,2	San Andrés	40,7
Chocó	44,6	Amazonas	42,0
Huila	39,8	Guainía	46,9
La Guajira	47,4	Guaviare	42,7
Magdalena	43,9	Vaupés	49,3
Meta	39,9	Vichada	46,2
Nariño	42,9		

Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2018

En la siguiente tabla, se presenta información del departamento del Amazonas para el año 2016 y/o 2018, según las cifras arrojadas por las proyecciones del Censo de Población y Vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en 2005 y a la Encuesta de calidad de Vida del año 2018.

**Tabla 6-1:** Población y Pobreza Multidimensional 2016/2018.

Indicador	Cantidades o porcentajes
Población Total	77.088 habitantes (38.307 Mujeres y 38.781 Hombres). Representa el 0.16% de la población nacional.
Distribución de la Población:	37,1% Cabecera y 62,9% Otra; a nivel nacional el dato es de 76,6 y 23,4 % respectivamente
Relación hombres-mujeres:	101,23 (101 hombres por cada 100 mujeres).
Tasa de crecimiento anual:	3,04% (Proyección promedio periodo del 2015 al 2020). En el departamento viven 29.169 niños y niñas de 0 a 14 años, que representan el 37,84% de la población departamental (Proyecciones 2016).
Razón de dependencia por edad:	72.4 (por cada 100 personas en edad productiva - entre 15 y 64 años- hay 72 en edad de dependencia -menores de 15 o mayores de 64 años-).
La densidad de población:	0,70 hab./Km <sup>2</sup>
Incidencia de la Pobreza Multidimensional 2018:	Amazonas 34.9% / Nacional 19.6%
Brecha Urbano Rural en la pobreza multidimensional:	Amazonas 15.0% / Nacional 26.1%
Sin aseguramiento en Salud:	Amazonas menor privación 5.4 %
Privaciones barreras a servicios para el cuidado de la primera infancia, población de 0-5 años:	Amazonas 13.7 % Mayor privación.

Cuando se les pregunta a los funcionarios públicos sobre la población en inseguridad o vulnerabilidad alimentaria es difícil establecer una cifra y realmente muchos se remiten al programa de familias en acción, pero otros funcionarios no tienen idea.

*Un secretario de Agricultura respondió literalmente: que para saber si hay inseguridad alimentaria y quienes son los afectados, se les debería preguntar a las comunidades indígenas que son quienes sufren hambre. Jorge Canchala, secretario agricultura. 2018*

*Nosotros somos de Puerto Nariño, pero hace como 30 años mis padres se vinieron para Leticia y vivimos acá en el piñal toda la familia 9 hermanos, la gente del común pasa mucha hambre, porque dependemos de los trabajitos que uno pueda conseguir, hacer aseo en casas, o trabajo de construcción o carpintería. La gente pasa mucha necesidad. Pilar Chuña, Barrio el Piñal- 2017*

### **c. Actores Beneficiarios:**

Quienes sufren los efectos negativos de la inseguridad y vulnerabilidad alimentaria en el Amazonas, y cuya situación se pretende mejorar a través de la intervención pública.

Cómo lo vimos en el acápite anterior, la intensidad de la pobreza multidimensional en el Amazonas llega al 42% de la población. Luego podríamos extrapolar a que este es el porcentaje de población que sufre inseguridad y/o vulnerabilidad alimentaria, ya que gran parte de esa población no cuenta con las condiciones básicas para tener una calidad de vida o no cuentan con las dimensiones generales para tener seguridad alimentaria, tienen problemas de ingresos, de acceso a servicios públicos, incluyendo salud.

La población amazonense, reconoce como acción del Estado para reducir la inseguridad alimentaria al programa de Familias en Acción.

*“La profesional referente del Programa de Familias en Acción-FEA del DPS, regional Amazonas, la Dra. Mónica Cadavid, nos informó en el año 2018 que en el departamento hay 5834 familias beneficiarias del programa FEA, donde corresponden: Leticia: 4211, Puerto Nariño: 1090, Chorrera: 286, Tarapacá: 247”.*

*“Si claro que conozco la política de seguridad alimentaria, mis hijos han estado en el programa de alimentación escolar y de familias en acción que antes era de acción social y ahora es del DPS, allí a los niños les hacen seguimiento por desnutrición”. Jorge Chota Habitante del Barrio Simón Bolívar –Leticia*

*“Algunos productores piscícolas del departamento, nos comentan que algunas veces la Gobernación ha ayudado con alevinos y comida para criar peces, pero más ha ayudado el Sinchi, que el SENA, tiene sus cursos de cría de pollos, siembra de hortalizas, que esas instituciones dan semillas, pero que muchas veces quienes más hacen presencia en las comunidades son ONG´s*

*que llevan proyectos de seguridad alimentaria, uno casi no le escucha a los funcionarios esas palabras, ellos siempre llevan proyectos productivos". Juan Mojica- Comunidad Nazareth- 2017*

*"Los proyectos de seguridad alimentaria que conoems son los d ela Fundación FUCAI, ellos si trabajan, y cuando han querido trabajar con la alcaldía o la gobernación, lo que quieren es la plata, pero no hacen nada en las comunidades. Nosotros preferimos a FUCAI...muchas veces quien ayuda, y conoce la región, pero de manera personal es el ing. Marco Antonio Guzman de la UMATA, pero a él los políticos no le dan plata". Abdijan- Puerto Nariño- 2017*

#### **d. Actores terciarios:**

Afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea positiva o negativamente. Estos actores los conforman empresas contratistas de servicios productos y/o profesionales calificados que prestan sus servicios, estos actores pueden tener un rango de poder variable según la región y el apoyo político. En el Amazonas, como en otros departamentos pueden quienes dirigen las decisiones.

Estos actores empresariales, privados o mixtos, se ven favorecidos en la etapa de implementación y ejecución de la política, ya que logran licitar y ejecutar programas y proyectos para materializar las líneas de política.

La Política de seguridad alimentaria que tiene en conexión algunos programas como los de alimentación escolar, cuentan con actores privados o mixtos -empresas, que son quienes suministran la alimentación en los colegios. Pero esto ha llevado a gran corrupción con los recursos destinados para mejorar la alimentación de los niños@s. estos actores, no son permanentes, cambian de razón social frecuentemente, e incluso se mueven por el país.

*Uno sabe que hay empresarios y políticos metidos en el negocio de la alimentación escolar, se mueve mucho dinero y los niños algo reciben, aunque lo cotizan como a \$15.000 pesos y no sale valiendo ni \$2.000, pero ese es el CVY. Pedro Flórez, Habitante de Leticia.*

*La Procuraduría General de la Nación sancionó con destitución e inhabilidad por 11 años al exgobernador de Amazonas, Manuel Antonio Carebilla, por irregularidades en la ejecución de contratos para la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), vigencias 2016 y 2017.<sup>79</sup>*

---

<sup>79</sup> <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-destituyo-e-inhabilito-por-11-anos-a-exgobernador-de-Amazonas-Manuel-Antonio-Carebilla.news>. Bogotá, 11 de junio de 2020.

*En las guías de alimentación del ICBF está prohibido dar pescado a los niños en los colegios e internados, porque según las personas de Bogotá, se pueden ahogar con las espinas, si esos niños se han criado comiendo pescado a la orilla del río” Doña María, contratista de Centro de Desarrollo Infantil-2015*

Los otros actores terciarios profesionales que brindan servicios son contratados para apoyar procesos al interior de la secretaria de salud y eventualmente secretaria de planeación o de agricultura, algunos de estos profesionales son contratados para producir los documentos de política, incluso lo hacen sin tener que hacer presencia y sin conocer el departamento.

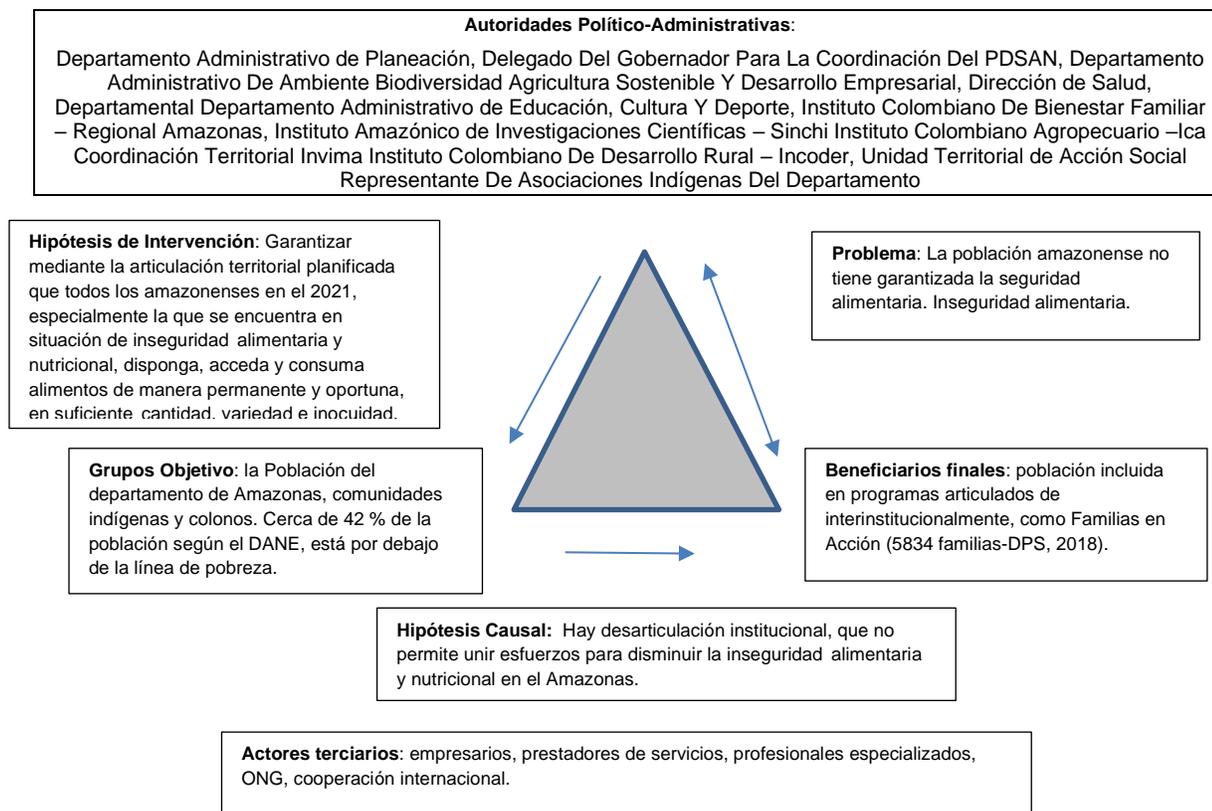
Un funcionario de contratación de la Gobernación comentaba que muchas de las personas que están contratadas, son cuotas políticas de los representantes, ellos escriben documentos y los envían, nunca vienen al departamento, o si acaso de turismo. Ellos toman como ejemplo los documentos realizados en otros departamentos, algunas veces nos piden información para completar sus obligaciones contractuales, pero su labor a distancia. William- Contratación-2015

Por ultimo las familias indígenas y colonos que podrían verse beneficiados tanto positiva como negativamente, ya que se podría ayudar a mejorar su calidad de vida en las comunidades reduciendo la migración a la ciudad de Leticia, Bogotá o Villavicencio y así conservando los núcleos familiares y la producción en territorio, se promovería el reemplazo generacional y no la migración de los jóvenes a sumar en los anillos de miseria de la ciudad. También estas familias viviendo y produciendo en las comunidades serían las abastecedoras de alimentos para la población de la ciudad y para los programas alimentarios, haciendo que el dinero de la misma política se reinvierta en el departamento, con los beneficios que esto conlleva, ya que muchas veces las empresas de alimentación escolar y de diverso tipo en el departamento, sacan los recursos del departamento y hacen inversiones en otras ciudades. Con lo cual se continúa tratando al departamento como área de extracción, pero de muy baja inversión.

En el año 2015 al recorrer los resguardos de los corregimientos dentro de una labor de seguimiento y verificación del INCODER, en muchas de las comunidades se encontraron niños y ancianos, quienes presentan signos de desnutrición, pérdida de dientes, anemia y enfermedades gastrointestinales. Los ancianos ya no tienen muchas fuerzas para trabajar en la tierra y los niños son muy pequeños para hacerlo, entonces las dietas son principalmente carbohidratos plátano y yuca, ya no hay fuerzas para pescar o cazar. En Chorrera muchos ancianos tenían problemas dentales porque el consumo de mambe desgasta los dientes y presentan caries y pérdida de casi todos los dientes. Por esta razón se justifica que cuando se llevan por ejemplo gallinas (proyectos RESA, Sinchi o SENA) para iniciar proyectos de cría de pollos, las personas los comen, son su suministro de alimento. Los jóvenes migran a las ciudades en busca de un mejor futuro. Olga Chaparro – 2015

Muchas familias que tienen niños beneficiarios de Familias en Acción, los llevan a los internados y los abandonan allí, trasladan la responsabilidad de la crianza de los chicos a las instituciones. Y estos chicos empiezan a tener problemas de convivencia por robos pequeños como quitarles el jabón, la crema dental, la ropa a los otros. Las madres reciben los recursos por esos niños, pero no los reinvierten en el bienestar de los muchachos, muchos rectores ante las dificultades se ven en la obligación de expulsar a los chicos. Leady Neira- directora DPS- 2018.

**Figura 6-5:** Triángulo de actores



Fuente: Adaptada de Téllez, 2016

## 6.1.2 Recursos

El segundo factor o variable explicativa son los recursos. La metodología propuesta incluye diez recursos que los actores públicos y privados pueden o no producir y activar durante el proceso de desarrollo de la política pública, para nuestro caso la política de seguridad alimentaria:

- **El Derecho:** el cual dota del recurso jurídico a los diferentes actores, a través de normas constitucionales, civiles y públicas, bien sean originadas en el legislativo o en el ejecutivo.

**Marco Jurídico:**

Este marco comprende la delimitación del esquema normativo que busca que la institucionalidad garantice el derecho a la alimentación en condiciones de salubridad, velando por los intereses de las personas o grupos reconocidos como sujetos de especial protección.

*“El diputado Mauricio Barbosa, en el año 2018 en la entrevista, nos comentó que las políticas públicas se hacen contratando personas que copien y peguen, porque los funcionarios no saben que son, ni para qué sirven las PP....bueno y nosotros tampoco...”*

*Existen leyes, normas, existen, que ahí están, pero que como ellos no están capacitados, no las conocen o no las entienden, pero son quienes toman las decisiones. Los que estudian las entienden, solo terminan siendo parte de la burocracia. Finalmente, quien termina siendo diputado es una persona popular y reconocida por la población así no esté capacitado. Diputada Rosa-2015*

*Las políticas son documentos que hay que aprobar si traen plata, pero eso lo deben entender los funcionarios, yo no estudie, ni conozco eso, pero míreme soy el presidente de la Asamblea departamental, quien digo sí o no. Diputado Camilo – entrevista 2015- QEPD*

*“Las políticas públicas son saludos a la bandera, papel con letras, pero no hay recursos” Jorge Canchala, secretario de Agricultura. 2018.*

**Tabla 6-2:** Nivel Internacional

Año	Norma/Mandato/Evento	Descripción
1943	Conferencia sobre la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas y se instituyó oficialmente durante el primer período de sesiones de la Conferencia de la Organización que se celebró en Quebec (Canadá) en 1945	La FAO se fundó en 1943 en Hot Springs (USA)
1945	Creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO.	42 países tomaron la iniciativa en Quebec (Canadá), a fin de crear la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Al hacerlo, dieron un paso importante en la lucha perpetua del hombre contra el hambre y la malnutrición. A través de la creación de la FAO se dotaron y dotaron a otros muchos países que iban a ingresar en la Organización de un mecanismo por el que los Estados Miembros podrían ocuparse de una serie de problemas que son una fuente de preocupación importante para todos los países y para todos los pueblos.
1948	La Declaración Universal de Derechos Humanos	«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí mismo y de su familia, incluidos alimentos, vestido, vivienda y atención médica y los servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otra falta de sustento en circunstancias ajenas a su voluntad» (Artículo 25).
1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Reiteró la Declaración Universal de Derechos Humanos en relación con el derecho a un nivel de vida adecuado y, además, reconoció específicamente el derecho a no padecer hambre. En el pacto, los estados parten reconocen:

		«El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida una alimentación adecuada» (Artículo 11.1) y «el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre» (Artículo 11.2), entro en vigor en 1976.
1974	Declaración /Aprobación universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición en la Conferencia Mundial de la Alimentación.	La Asamblea general de las Naciones Unidas en su resolución # 3348, es un pacto internacional que exige a la comunidad internacional a luchar contra la desigualdad y el hambre, tal como lo señala en su Art. 1 “Cada hombre, mujer y niñ@ tiene el derecho inalienable a estar libre de hambre y malnutrición para poder desarrollar sus facultades físicas y mentales” <sup>80</sup>
1976	Entrada en vigor del pacto	
1987	Establecimiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Supervisa la implementación del Pacto, y comienza una interpretación más legal del Pacto.
1988	Adopción del derecho a la alimentación en el Protocolo Adicional a la Convención Americana.	Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Protocolo de San Salvador).
1990	Cumbre Mundial en Favor de la infancia	Se promulgo una declaración y un plan de acción, que incluía 27 metas para la supervivencia, el desarrollo y la protección de la infancia y la adolescencia. Entre las metas estaba, lograr que todas las mujeres amamanten a sus hijos durante 4 a 6 meses y continúen la lactancia con la adición de alimentos complementarios hasta bien entrado el segundo año y servicios de apoyo para aumentar la producción de alimentos a fin de garantizar la seguridad alimentaria familiar.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo	Definición de una visión integral para la sostenibilidad de la seguridad alimentaria por medio del cuidado de la naturaleza y sus ecosistemas, determinando su interdependencia, ya que, para satisfacer la seguridad alimentaria de la población total, no basta solo con producir alimentos en grandes cantidades, sino que es importante realizar este proceso de manera sostenible, permitiendo asegurar el buen estado d ellos recursos naturales indispensables para la producción de alimentos.
1996	La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma.	La FAO) organiza la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 en Roma, que dio lugar a la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Se
1998	Amartya Sen ganó el Premio Nobel de Economía.	En parte por su trabajo al demostrar que la hambruna y el hambre masiva en los tiempos modernos no son típicamente el producto de la falta de alimentos, sino que, generalmente, surge de problemas en las redes de distribución de alimentos o de políticas gubernamentales <sup>81</sup>
1999	1999: El Comité adopta la Observación General No.12. <sup>82</sup>	«El derecho a una alimentación adecuada», que describe las diversas obligaciones estatales derivadas del Pacto en relación con el derecho a la alimentación.

<sup>80</sup> Food and Agriculture Organization (2012b), Right to Food Timeline, Legal Office, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>81</sup> Steele, Jonathan (19 April 2001). «The Guardian Profile: Amartya Sen». London: The Guardian.

<sup>82</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999), General Comment No. 12: The right to adequate food (Art. 11) (E/C.12/1999/5), United Nations.

2004	La FAO adopta las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación	que ofrecen orientación a los Estados sobre cómo implementar sus obligaciones sobre el derecho a la alimentación. La redacción de las directrices se inició como resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2002 <sup>83</sup>
2000	Mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación	Se estableció el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. <sup>84</sup>
2000	Aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Incluido el Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre para 2015.
2012	Se adopta el Convenio sobre Asistencia Alimentaria.	como resultado del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, convirtiéndolo en el primer tratado internacional jurídicamente vinculante sobre ayuda alimentaria.
2015	Se establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: Hambre cero, cuyo propósito es poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	Hambre cero, cuyo propósito es poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

**Tabla 6-3:** Nivel nacional

Año	Norma, Mandato	Descripción
1944	Ley 5 Créase un organismo autónomo, con personería jurídica, que se denominará Instituto Nacional de Abastecimiento- INA	El Instituto Nacional de Abastecimientos tendrá por objeto facilitar la producción, distribución, importación, exportación de los artículos de consumo mayor, y de las mercaderías de primera necesidad, con el fin de regular el precio de los mismos, de apoyar la agricultura y de aumentar la producción nacional, evitando la especulación.
1968	El INA se Convierte en IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario "IDEMA", el cual tenía carácter de entidad pública.
1976	Se le concede el carácter de empresa industrial y comercial del Estado.	En esta misma reforma se le adjudican al IDEMA la regulación del mercado de productos agropecuarios, a través de la compra, la venta, atesoramiento, y el comercio exterior de los mismos (importaciones y exportaciones). Y se decide establecer una oficina en Leticia.
1979	Ley 09- Medidas Sanitarias Alimentarias	Ley por la cual se establece la reglamentación que autoriza el uso de alimentos en la cadena alimentaria (producción, manipulación, circulación y conservación. etc)
1991	Constitución Política de Colombia	En los artículos 43,44,46,49,64,65,78,334 definen que por conexidad el Estado debe ofrecer a su población las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la alimentación permanente y adecuada.

<sup>83</sup> Special Rapporteur on the Right to Food (2012a), Website of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter.

<sup>84</sup> Special Rapporteur on the Right to Food (2012a), Website of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter.

1994	Ley 160 de Reforma Agraria	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Constitución, saneamiento de resguardos indígenas.
2001	Ley 691-Grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social.	Se reglamenta la participación de los Grupos étnicos, con relación al artículo 8, el cual se refiere al subsidio Alimentario, menciona que debido a las diferencias nutricionales de los pueblos indígenas el POS tiene la obligatoriedad de proveer el subsidio alimentario a las mujeres gestantes y a los menores de cinco años.
2005	CONPES 3375	Política Nacional de sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias.
2006	CONPES 102	Red de protección para la reducción de la extrema pobreza, esta estrategia tiene como misión reducir la pobreza y la desigualdad en Colombia (MERPD). Asimismo, tiene como objetivo principal impulsar en los hogares más pobres la incorporación efectiva de servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición.
2006	Ley 1098 Código de Infancia y Adolescencia	Insta a la institucionalidad competente para asegurar las condiciones, promover, mantener y velar por el derecho a la alimentación y la salud integral de niños.
2007	Decreto 3039-Plan Nacional de Salud Pública	Prioriza principalmente aspectos nutricionales ligados a los siguientes criterios: patrones alimentarios, lactancia materna, desparasitación, complementación y suplementación, vigilancia nutricional, capacitación, actualización del talento humano.
2007	Ley 1152-Estatuto de Desarrollo Rural	Procuró promover los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos productivos encaminados a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores rurales.
2008	CONPES 113	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Reúne los lineamientos y directrices para las entidades territoriales para la construcción de instrumentos de planificación.
2009	Auto 004-Planes de Salvaguarda	Mediante orden de la Corte Constitucional se obligó al Estado Colombiano a formular e implementar planes de salvaguarda en comunidades indígenas alteradas por el fenómeno del conflicto armado, en aras de reparar integralmente a la población afectada. Situación que no es ajena en zonas del departamento del Amazonas.
2011	CONPES 140	Confirmación del compromiso de Colombia con los ODM y se redefinen las metas y estrategias para el logro de dichos objetivos al año 2015. Es decir, se incluyen nuevos indicadores y ajustes en las líneas de base con nuevas fuentes de información.
2012	Plan Nacional de SAN 2012-2019	Diseño de la herramienta de planificación y operación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES 113), que brinde los elementos necesarios para avanzar hacia la articulación de todas las acciones que permiten corregir las condiciones negativas en materia de SAN, como también priorizar la atención a los grupos menos favorecidos.
2012	Plan decenal de salud Pública 2012-2021	Medida política impulsada por el Ministerio de Salud, que procura la reducción de la inequidad en salud, para ello se constituyen ocho (8) dimensiones y tres (3) líneas operativas: promoción de la salud,

		gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública, líneas claves para lograr de los objetivos propuestos, con el fin de equiparar la igualdad en la atención en salud y así garantizar el bienestar de toda persona independiente de su identidad o condición socioeconómica, en concordancia con la ley 1438 de 2011.
2013	Resolución 2674	El Ministerio de Salud y Protección Social, establece una serie de disposiciones o reglas que deben cumplir las personas naturales y jurídicas, para obtener notificación, permiso o registro sanitario de alimentos, en aras de disminuir los riesgos en salud pública.
2018	CONPES 3918	Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. La incorporación de la nueva agenda global adopta una visión transformadora del desarrollo y por lo tanto, concreta unos retos importantes en términos institucionales y de política necesarios para su implementación.
2019	CONPES 3932	En este documento se dictan los lineamientos para la articulación del plan marco de implementación (PMI) del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial; con la finalidad de darle cumplimiento a los pactos de la Habana y así construir y consolidar la paz.
---	Jurisprudencia de la Corte Constitucional.	Derecho a una alimentación adecuada relacionada al conjunto de sentencias emitidas por las Corte Constitucional, entre ellas se encuentran: Sentencia C-251/97, Sentencia C-251/97, Sentencia C1064/00, Sentencia C-333/00, Sentencia C-1489/00, Sentencia T595/02, Sentencia T-029/14, entre otras.

**Tabla 6-4:** Nivel departamental

Año	Norma, Mandato	Descripción
-----	Planes de Desarrollo Departamentales	Planes de Desarrollo Departamentales. Instrumento principal que permite la implementación de la política pública con una proyección de 10 años de aplicación, asimismo los planes de desarrollo articulan la agenda internacional y cumple con los preceptos nacionales organizados y enfocados hacia el cumplimiento de las metas a través de programas o proyectos pertenecientes a la entidad territorial.
-----	Planes Integrales de Vida	Permiten conocer la cosmovisión de la vida propia y la concepción de la soberanía alimentaria en los pueblos indígenas, como también los planteamientos estratégicos de acción para mantener y mejorar el buen vivir, ya que estos planes vienen siendo la expresión misma de la identidad cultural y la tradición de cada autoridad indígena donde se logra denotar con claridad el ejercicio de gobiernos propios con legítima autonomía.
2009	Decreto 0000022 del 25 de marzo.	Se precisaron criterios de operatividad del Consejo de Política Social, creando en su artículo tercero las comisiones temáticas para cada una de las políticas públicas prioritarias para el departamento del Amazonas dentro de las cuales se especifica la de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
2010	Ordenanza 002 del 05 de febrero.	Con el objeto de adoptar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional definida mediante documento del Consejo de Política Económica y Social – CONPES 113, se crea

		el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria (PDSAN), asimilado como un instrumento de planificación estratégica.
2010	Decreto 00008 del 12 de Febrero.	Con el objeto de operativizar y evaluar el PDSAN se crea la comisión temática de seguridad alimentaria y nutricional del Consejo de Política Social Departamental, donde "se definen los integrantes y funciones de la Comisión temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Amazonas y se dictan otras disposiciones".
2011	Ordenanza 026 del 3 de diciembre.	Por la Cual se adopta el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Amazonas "Moniya-Amena-2011-2021.
2013	Decreto 101 del 18 de septiembre.	Por el cual se redefinen los integrantes y funciones de la comisión temática de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Amazonas y se dictan otras disposiciones.
2016	Decreto 0027 del 07 de Junio.	Se reorganiza el Consejo de Política Social de departamento y se dictan otras disposiciones, en las cuales, deja de denominarse Comisión Temática de seguridad alimentaria para pasar a ser Mesa Técnica de seguridad alimentaria y nutricional.
2019	Decreto 0097 del 05 de abril.	Se reestructura el Consejo de Política Social del departamento y se dictan otras disposiciones, en la cual, deja de denominarse Mesa Técnica de seguridad alimentaria y nutricional pasando hacer llamada Comisión Intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional.

- **El Personal/Recurso humano:** Recurso que depende de la capacidad de reclutamiento y formación de personal que posean los diversos actores, debido a que cada vez la intervención estatal es más sofisticada, se hace más exigente el perfil profesional de los miembros de cualquiera de los grupos de actores. Este recurso está en función de las calificaciones, técnicas, profesionales y especializadas que requiere la política para su optima conducción que garantice la transparencia, compatibilidad, control democrático, disminución de riesgos y la rotación de miembros entre los actores públicos como privados. Y en muchos casos del cumplimiento de normas de contratación si van a ofrecer servicios o productos.

La gobernación del Amazonas en el marco del Consejo de Política Social (CPS), mediante el acuerdo 0079 del 18 de julio de 2013, en el artículo 10, redefine las comisiones temáticas del CPS, y se establece una comisión temática específica para la Seguridad Alimentaria y Nutricional., bajo esta recomendación y a partir del Decreto 101 de 2013, se proponen los integrantes y funciones de la comisión temática de SAN, pero también dentro de este se estipula que se propiciara la articulación de las diferentes instituciones. El personal que

interviene en todas etapas de la Política pública alimentaria está incluido en el mapa de actores, que se realizó teniendo presente el Decreto 101 de 2013.

*El ingeniero Daniel Corradine y la Sra Sonia Pulido, de la secretaria de Salud departamental, en el año 2015, viendo que el seguimiento al PDSAN y la implementación era mínima, buscaron recursos para realizar un diplomado para funcionarios de la Gobernación sobre Seguridad Alimentaria, y de otras instituciones, coordinado por el Observatorio de Seguridad y Soberanía alimentaria de la Universidad Nacional de Colombia. Su objetivo fue formar talento humano en seguridad y soberanía alimentaria. Considero que esta capacitación permitió abordar con mayor pertinencia los ajustes y actualización del PDSAN, para concluir con un buen documento de política de Soberanía alimentaria y nutricional para el periodo 2019-2029- Entrevistas y reuniones grupales con la secretaria y comisión Temática – 2017/2018.*

*“La contratación de los funcionarios y el cambio frecuente de estos, no permite el seguimiento y buena ejecución de muchos procesos a nivel departamental, ya que muchos son contratados por política y desconocen los procesos y el departamento”. Entrevista a funcionaria secretaria de salud. 2017*

- **El Dinero:** Este recurso uno de los más influyentes en el desarrollo de la política pública en general, ya que, es impensable que una política pública pueda llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los costos operativos como salarios, materiales y equipos. Adicionalmente a dichos costos operativos.

*“La Ordenanza 026 de 201, en el Artículo Decimo: Planificación Técnica presupuestal: hará parte del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Indicativo y Plan plurianual de inversiones 2011-2021, con base para la planeación técnica y financiera anual de programas y proyectos a ejecutarse en el marco del PDSAN.*

*En la financiación del PDSAN –Monita-Amena, concurrirán diferentes sectores, entidades territoriales, empresas públicas y privadas, recursos gestionados a nivel nacional e internacional, etc. La viabilidad financiera la otorga la sinergia institucional y la unión de esfuerzos financieros interinstitucionales manejados por cada una de las entidades participantes en el plan de Seguridad alimentaria y nutricional.”*

El aporte de recursos se define en el plan plurianual de inversiones 2011-2021. En el cual se estipula que serán recursos del 0.4%.

*(...)Para el diagnóstico y diseño del PDSAN, se contó con el apoyo de UNICEF, se gestionaron recursos para hacer mesas de trabajo publicidad para que los habitantes conocieran los principios de la Política alimentaria, la financiación fue de 30 millones de pesos, su ejecución estuvo a cargo de la Dra. Cidalia Falla, funcionaria de planeación departamental, pero delegada como secretaria de salud<sup>85</sup>.*

---

<sup>85</sup> Entrevista funcionario de la Gobernación del Amazonas. 2015

En las etapas de definición del problema público y la programación legislativa y su reglamentación, la gobernación del Amazonas en representación del gerente del proyecto que es la secretaria de planeación y ya que hace parte del Consejo de Política Social del Departamento como actor político administrativo, utiliza el servicio de subcontratación, adquiriendo así fuera del ámbito administrativo servicios de consultoría y contratación (ordenes de prestación de servicio) de profesionales encargados de dirigir, coordinar y apoyar le estructuración de la política pública.

*Por información personal del funcionario de la secretaria de salud departamental encargado de hacer el seguimiento y evaluación al PDSAN y ser el referente de la Comisión Temática de SAN ante el Consejo de Política Social, el ingeniero Daniel Corradine, informa que los recursos son el 0,4 % del presupuesto de la gobernación desde el año 2011 y hasta el año 2021. Estos recursos fueron básicamente empleados en la contratación del Ing. Daniel Corradine<sup>86</sup>.*

- **La Información o Recurso Cognitivo:** es la base del conocimiento técnico, social, económico y político acerca de la problemática colectiva por resolver; en este caso la distribución, el acceso, consumo, aprovechamiento y calidad e inocuidad de los alimentos. También, está ligado y es complementario al recurso humano, del cual ha de depender la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Constituidos por el conocimiento que puedan tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema en cuestión, del cual dependen los elementos indispensables para la conducción adecuada de la política pública en cada uno de sus niveles.

Para el diseño del Plan Departamental de SAN-Amazonas, se movilizaron recursos cognitivos de actores institucionales como: Departamento Administrativo de Planeación, Delegado del Gobernador para la Coordinación del PDSAN, Departamento Administrativo de Ambiente Biodiversidad Agricultura Sostenible y Desarrollo Empresarial, Dirección de Salud Departamental, Departamento Administrativo de Educación Cultura y Deporte, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF– Regional Amazonas, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi, Instituto Colombiano Agropecuario –

---

<sup>86</sup> Ingeniero Corradine, ha sido el profesional de apoyo en la secretaria de salud desde el año 2012, hasta la actualidad encargado de hacer el seguimiento al PDSAN-2011-2021.

Ica, Coordinación Territorial Invima, Instituto Colombiano De Desarrollo Rural – Incoder, Unidad Territorial de Acción Social, Representante De Asociaciones Indígenas del Departamento. Adicionalmente a ello, es importante resaltar que este recurso implica el uso de tecnologías, metodologías aplicadas a la construcción de diagnóstico y análisis de la información como variable fundamental para la toma de decisiones, siendo en este caso un bien escaso que el actor administrativo logra focalizar hacia determinados intereses específicos lo que se ve reflejado en el contenido sustancial y variables operativos de la política alimentaria.

Cabe resaltar que en el Amazonas en la gobernación y las diferentes entidades, hay problemas con el manejo de archivos en físico y digitales, lo cual muchas veces obstaculiza procesos que se han adelantado, ya que se desconocen muchas veces las acciones de administraciones anteriores. Con el SENA y el programa de archivística se ha tratado de solucionar el problema, pero no se cuenta con los espacios ni recursos para guardar los documentos en físico y digital, por el clima húmedo, los archivos se dañan muy fácilmente. Además, con las deficiencias del internet, es difícil emplear tecnología para organizar y guardar la información.

*En muchas ocasiones para acceder a información para esta investigación u otras se cuenta con la información que tenga cada persona, funcionario que trabajo en el momento. Entrevistas -2015*

- **La Organización:** es un recurso construido a partir de los atributos individuales de los actores involucrados. Las redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública y la calidad de su organización como estructuras administrativas o sociales son determinantes para los resultados de la política. En el Amazonas también es importante la organización indígena y sus formas de administración y autonomía territorial. Pero incluso de esta organización hay conflictos ya que están organizadas las asociaciones por ejes, Amazonas-trapecio amazónico, eje Putumayo y eje Caquetá, y sus planes de vida son diferentes, ya que son diferentes grupos indígenas. Esto afecta directamente el uso del siguiente recurso, el consenso.

*En la ordenanza 026 de 2011, en el Artículo décimo primero. La Gerencia del Plan departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Para efectos de garantizar la articulación interinstitucional y sectorial, la administración departamental designa al asesor de planeación de la entidad territorial como Gerente del Plan Departamental, quien se encargará de gestionar la sinergia necesaria para el flujo de los recursos y el logro de las metas propuestas en el mismo.*

---

*Las políticas públicas son documentos de la Gobernación o del gobernador, pero no de las asociaciones ni comunidades indígenas, nosotros decidimos que se hace en nuestros territorios, coordinamos con las diferentes administraciones a través de las mesas de coordinación interinstitucional, pero nosotros decidimos que se puede y que no. Líder Indígena Mesa de Concertación Interinstitucional-2015*

*En el marco de la Mesa Permanente de Concertación (MPC), se acordó con las organizaciones indígenas la expedición del Decreto 1953 de 2014 que regula la administración directa de los recursos del SGP que hasta entonces eran administrados por alcaldes y gobernadores de otras entidades bajo esquemas de gobernanza que no estaban familiarizados con la complejidad del desarrollo de los pueblos indígenas a partir del principio de autodeterminación.*

Es importante describir Organización social y política de los indígenas en la Amazonia

La relación que han establecido los pueblos indígenas con el Estado desde épocas de la Conquista ha ido modificando tanto las formas de organización social como las de autoridad dentro de las comunidades y las organizaciones indígenas. Estas transformaciones son más evidentes desde la Constitución de 1991 pues, con el derecho adquirido por los resguardos indígenas a recibir recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), se ha creado y fortalecido una nueva institucionalidad indígena (política y administrativa) que no necesariamente responde a las formas tradicionales de organización y autoridad. Hoy en día, en la Amazonia colombiana existen las siguientes formas de organización:

#### • Cabildos

Definidos en el Artículo 2 del Decreto 2164 de 1995 como “una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”. Los cabildos están dirigidos por una autoridad mayor (gobernador, cacique mayor, cabildo mayor) y por un cabildante (cabildos menores, capitanes, capitanes menores, entre otros) elegido por cada comunidad o asentamiento. Los cabildos tienen responsabilidades asociadas a la adjudicación, conservación y defensa de las tierras de los resguardos, la resolución de problemas legales y a dinamizar el ejercicio de justicia propia, entre otras. A través de los cabildos se viabiliza la participación de toda la comunidad para la toma de decisiones. En la mayoría de los grupos amazónicos se ha adoptado la figura de cabildo gobernador para relacionarse con la sociedad mayoritaria. Pese a estas nuevas formas de relacionamiento,

en las comunidades indígenas de la amazonia se continúa respetando la palabra de las autoridades tradicionales y los ancianos reclaman cada vez más el derecho a participar en las decisiones (De la Hoz, 2018).

• Asociaciones de Autoridades Tradicionales:

En el Decreto 1088 de 1993 se reconocieron las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas (AATIs), estas últimas como figuras transitorias que fomentan la libertad de asociación de las comunidades indígenas con el objetivo de representarlas y administrar sus territorios. Así, una AATI puede representar varios resguardos o un resguardo puede estar representado por varias AATIs. Tanto resguardos como AATIs pueden ocupar municipios de un mismo departamento o, incluso, departamentos diferentes (por ejemplo, Amazonas-Vaupés) (De la Hoz, 2018). Las AATIs se constituyen como consejos de autoridades representantes de comunidades, capitanías y/o pueblos indígenas que toman decisiones frente al desarrollo colectivo de sus pueblos, las cuales quedan registradas en los planes de vida o documentos equivalentes como instrumentos de planeación y negociación frente a la implementación de proyectos en sus territorios y a la transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones. Por lo mismo, las AATIs se definen como entidades públicas de carácter especial con capacidad de contratar y establecer convenios con entidades públicas y privadas para administrar directamente los asuntos relacionados con los intereses que enmarcan los planes de vida de las comunidades indígenas. Además, es a través de estas organizaciones político-administrativas que los pueblos indígenas ejercen su interlocución con el Estado y dinamizan la consulta previa frente a medidas administrativas y a proyectos de extracción de recursos naturales con el propósito de tomar medidas de manejo que no afecten (ni directa o indirectamente) sus territorios, su subsistencia ni sus recursos naturales. Por otro lado, al tener el carácter de figuras transitorias en tanto se conforman las Entidades Territoriales Indígenas (ETIs) en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 del 28 de junio de 2011), las AATIs pueden ejercer las competencias y funciones públicas que se establecieron posteriormente en el Decreto 1953 de 2014. Teniendo en cuenta que en la Amazonia colombiana se encuentran territorios multiculturales, donde habitan diferentes etnias y que pueden estar legalizados como resguardo o caracterizados como territorio tradicional o ancestral, la figura de las AATIs es de vital importancia para la representación política ante el Estado y la autonomía en sus territorios. Para el año 2014

se identificaron 44 asociaciones, principalmente en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Putumayo (Correa, 2014).

*La pérdida de biodiversidad es también la pérdida de nuestra identidad de nuestros alimentos y medicamentos", dijo Taita Ignacio Morales, un curandero tradicional de la gente de Muisca-Piuret en Colombia.*

En la parte final del análisis mostraremos los resultados del seguimiento hecho por la gobernación del Amazonas, donde se demuestra que en el año 2012 hubo un porcentaje de cumplimiento del 72,63%, en el 2013 del 73,84%, en el 2014, no se hizo seguimiento, en el 2015, 37,6 % en el 2016 21,67 % de cumplimiento<sup>87</sup>. En la mayoría de los casos, no se contó con información de las diferentes instituciones, lo cual se puede decir es una falla de la organización, porque se necesita del compromiso de todos, para la efectiva implementación, pero también para hacer el seguimiento y evaluación.

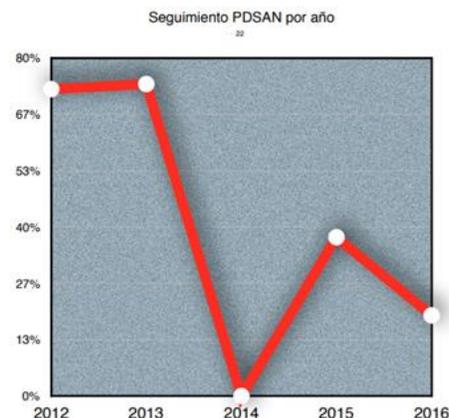
En la siguiente figura tomada del Informe de la CTSAN del año 2016, se presenta la participación y cumplimiento de compromisos de los diferentes actores miembros de la CTSAN, con lo cual se demuestra que es baja la participación de las instituciones.

---

<sup>87</sup> Informe de Seguimiento al PDSAN Amazonas- 2011-2021, realizado por el Ingeniero Daniel Corradine. 2016.

**Figura 6-6:** Matriz seguimiento al PDSAN-2011-2021

Nombre de la entidad	2012	2013	2014	2015	2016 1er semestre		2do Semestre	
DPS	No aplica	67,5%	no sigui	100%	0%	Sin soporte	0%	Sin soporte
Secretaría de Educación	87,05%	61,67%	no sigui	58,55%	47,38%	Soportada	83,85%	Soportada
ICA	66,67%	69,44%	no sigui	60%	0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
ICBF	80,73%	65,87%	no sigui	30%	7,2%	Sin soporte	7,2%	Omite solicitud
Incoder	No aplica	100%	no sigui	100%	0%	No aplica	0%	No aplica
Invima	100%	100%	no sigui	0%	100%	Sin soporte	100%	Omite solicitud
Sinchi	91,67%	93,33%	no sigui	60%	0%	Sin soporte	0%	Omite solicitud
SAMP	19,26%	23,3%	no sigui	37%	0,4%	Sin soporte	0,4%	Omite solicitud
Sena	108,33%	100%	no sigui	83%	85%	Soportada	100%	Omite solicitud
Secretaría de Salud Departamental	100%	57,3%	no sigui	33%	0%	18,5%	0%	18,5%
SAN					21%	Sin soporte	21%	
AIEPI					0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
Prestación					0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
Crónicas					0%	Sin soporte	0%	Omite solicitud
IVC					16%	Sin soporte	16%	Omite solicitud
Seg ambiental					67,5%	Sin soporte	67,5%	Omite solicitud
VSP y epidem.					25%	Soportada	25%	Omite solicitud
Gerencia				20%	12,5%	Sin soporte	12,5%	Omite solicitud
Sec Planeación Dptal				0%	0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
Indeportes				0%	0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
DAAPS				0%	0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
CTSAN				20%	0%		0%	
ENAM				100%	0%	Omite solicitud	0%	Omite solicitud
22	72,63%	73,84%	0,00%	37,60%	19,10%	7,87%	21,67%	



Fuente: Informe de seguimiento al PDSAN año 2016. Daniel Corradine. Actas CTSAN- 2016

- El Consenso:** considerado como un capital de legitimidad secundaria, es un recurso que los actores pueden intercambiar durante la ejecución de la política pública. Un consenso mínimo es necesario para evitar los bloqueos físicos y jurídicos. Como ya se refirió anteriormente, para lograr un consenso general de las comunidades y asociaciones indígenas es difícil costoso, ya que habría que hacer congresos en los diferentes ejes de ordenamiento de la región y con las diferentes asociaciones, y cada pueblo maneja de manera particular muchos aspectos de su producción, alimentación y consumo.

Muchas de las políticas públicas diseñadas en cumplimiento a normas nacionales o internacionales son socializadas en las diferentes reuniones y mesas de concertación interadministrativas, pero para que se llegara a un real consenso se debería hacer consulta previa para cada documento, lo cual nuevamente implica dinero y tiempo.

*La fundación Gaia Amazonas<sup>88</sup>, ha sido un puente entre los indígenas y las políticas públicas. Han buscado apoyo financiero internacional para desarrollar estrategias de coordinación*

<sup>88</sup> Gaia Amazonas es una organización no gubernamental colombiana, con sede en Bogotá, que trabaja desde hace 30 años de la mano de los pueblos indígenas amazónicos por la protección biológica y cultural del bioma.

---

*interadministrativa entre gobernación y asociaciones indígenas y otras instituciones, a través de estas Mesas de concertación permanente, se socializaron y adelantaron consultas previas sobre varias políticas públicas. La estrategia de Gaia es realizar la formulación y consulta previa de Políticas Públicas diseñadas a partir de diagnósticos participativos e investigaciones endógenas, así como implementación de programas y proyectos para el fortalecimiento sociocultural en comunidades étnicas.*

- **El Tiempo o recurso cronológico:** Recurso que se convierte en objeto de gran número de conflictos en la ejecución de las políticas pública, su distribución entre los actores es desigual, pues mientras los públicos disponen de la posibilidad de controlarlo, los privados, en especial los grupos sociales- comunidades indígenas, se ven presionados al enfrentarse a sus limitaciones (Subitars et. Al 2008) y aunque normalmente tiene una connotación negativa en la jerga político-administrativa, es de gran importancia, ya que, en todo proceso, los actores disponen siempre de un presupuesto temporal o capital-tiempo o plazos o moratorias para la puesta en marcha de alguna medida o acción. El Plan Departamental de Seguridad alimentaria y Nutricional –PDSAN, adoptado en la ordenanza 026 de 2011, planteo que este Plan tendría una duración de 10 años, del 2011 – 2021.

Es importante recalcar que, para todo proceso, ejecución de programa, proyecto en el Amazonas, los tiempos y periodos institucionales, periodos administrativos son muy diferentes a los tiempos de las comunidades indígenas, ya que, para efectivamente llegar a consensos, es importante la participación de la autoridades y representantes indígenas, lo cual conlleva dinero y tiempo, para la movilización por el departamento y los congresos o reuniones. Para hacer un congreso y efectivamente socializar una propuesta de política hay que conectar con las mesas de coordinación interinstitucional los tiempos, espacios para reuniones.

*En el año 2018, se presentaron problemas de desembolso del programa Familias en acción para enriquecimiento de chagras, como el dinero llego casi a mitad de año, las comunidades no pudieron recibir el apoyo económico, no se sembró y las consecuencias se vieron en el año 2019, donde no había plátano, ni yuca. Leady Neira-Directora DPS*

*Para hacer un acuerdo sobre un documento hay que citar los abuelos a una reunión ellos tienen que hacer un baile y para eso se demoran preparándolo más o menos un mes, y necesitan los recursos, y la movilización por ríos, lo cual involucra gasolina y desplazamientos de hasta 8 días,*

*en la oficina del INCODER, solicitan que el documento este firmado por la autoridad indígena, a más tardar en 8 días. La firma de un documento si el interesado está en el eje Caquetá, puede demorar hasta 6 meses teniendo recursos, dinero y tiempo. Las avionetas de transporte público van cada ocho o quince días, y si se va en Bote el viaje puede demorar un mes. El desconocimiento de las distancias y dificultades para el acceso es frecuente en los funcionarios del nivel nacional. Un viceministro medió la orden de traer a todos los funcionarios del INCODER Amazonas a una capacitación a Bogotá y pidió que viajaran en bus. Chaparro-2017*

- **La Infraestructura:** está representada en la dotación de bienes públicos de la cual goza cada política pública. En el caso de la PSAN, al funcionar de manera intersectorial, varias instituciones tienen infraestructura para el cubrimiento de las estrategias de implementación.

En el departamento del Amazonas, en general la infraestructura es deficiente<sup>89</sup>, el área departamental es bastante amplia y la población está dispersa, la comunicación es vía fluvial y aérea, por lo cual es costosa.

Corpoamazonia<sup>90</sup>, presenta el siguiente análisis básico de la infraestructura departamental. La infraestructura de transporte terrestre se limita a 25 km carretables que de Leticia van hacia la cuenca del río Tacana, sin llegar a ella. El resto de las vías terrestres se reduce a caminos que comunican localidades entre sí con sitios sagrados, pero que no son sometidos a procesos de mantenimiento rutinario. El transporte fluvial es el de mayor demanda y para su ejercicio se cuenta con un muelle flotante en Leticia y algunos embarcaderos en otras localidades ribereñas a los principales ríos. Por los ríos Amazonas y Putumayo es por los que se moviliza la mayor cantidad de personas y de mercancías; entre tanto, el río Caquetá presenta problemas en su navegabilidad debido a los raudales o rápidos que presenta en diferentes partes de su curso. Otros cuerpos de agua navegables son los ríos Loretoyacu, Amacayacu, Yahuaraca, Cotuhé, Igaraparaná (hasta La Chorrera), el Caraparaná, el Cahuinarí, el Mirití Paraná, el Apaporis, entre otros.

---

<sup>89</sup> Gran parte de la información aquí presentada es del Plan de Desarrollo del Gobernador Víctor Moreno, y de Corpoamazonia. 2016-2017

<sup>90</sup> [https://www.corpoamazonia.gov.co/region/amazonas/amazonas\\_construido.html](https://www.corpoamazonia.gov.co/region/amazonas/amazonas_construido.html)

Con respecto a la infraestructura aérea se presenta el Aeropuerto Internacional Alfredo Vásquez Cobo, en Leticia y aeródromos en Tarapacá, La Pedrera, La Chorrera, El Encanto, Puerto Arica y Pacoa.

La infraestructura energética es precaria. En Leticia existe una termoeléctrica que abastece con dificultad las 24 horas a Leticia y a varias comunidades rurales. Existen 42 sitios en diferentes partes del departamento, que cuentan con plantas de energía que funcionan entre 4 y 10 horas al día, situación que incide notablemente en las diferentes actividades humanas y productivas.

La infraestructura de agua potable se concentra principalmente en las cabeceras municipales y en 6 “corregimentales”, con una cobertura promedio del 54,02%, sin hacer ningún tratamiento al agua, con excepción de Leticia. El servicio de alcantarillado se presta en Leticia, Puerto Nariño y Tarapacá, con una cobertura promedio para todo el departamento del 41,05%. En lo referente a residuos sólidos solamente existe un relleno sanitario manual en Puerto Nariño, el resto son depósitos a cielo abierto. En Leticia se están haciendo los estudios para la construcción de un relleno sanitario.

En comunicaciones, la telefonía es prestada por Telecom, el cual cubre a Leticia y Puerto Nariño y Compartel, que presta el servicio de telefonía en 37 localidades, además de Aracuara, con una cobertura del 26,29%, según el Censo 2005. También se encuentra el servicio de telefonía celular en Leticia, Puerto Nariño, Tarapacá, El Encanto y La Chorrera por intermedio de COMCEL y MOVISTAR. Además, se utiliza la comunicación por radio con las cabeceras “corregimentales” y algunos sitios de interés.

El servicio de Internet se presta principalmente en la ciudad de Leticia bajo la modalidad satelital, pero la calidad de la comunicación es deficiente.

La infraestructura radial se reduce a tres emisoras en la ciudad de Leticia y cinco comunitarias en los “corregimientos”.

*Bajo estas condiciones es difícil implementar una política pública que involucre, acceso a servicios públicos, para mejorar el consumo y aprovechamiento biológico de alimentos, la movilización de*

*alimentos producidos, genera costos excesivos y se requiere de formas de conservación porque, si son alimentos perecederos, se dañan por acción del clima*<sup>91</sup>.

- **El Apoyo Político:** este consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública por una mayoría parlamentaria o popular, lo cual le confiere a la política una legitimidad primaria.

De acuerdo con las reglas del Estado de derecho democrático, cada política pública requiere para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, de bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias correspondientes o por vía referéndum, que permita una legitimación primaria que consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública, a lo largo de las distintas fases de su despliegue, por parte de una mayoría parlamentaria o popular, lo cual le confiere a la política una legitimidad primaria.

Para la administración de los recursos públicos debe haber bases en conocimientos, técnicas y reglas que son propios a cada uno de ellos. Aunque para este caso en cuestión, dicha premisa es parcial y esto conlleva según Knoepfel P, (2006) primero, a aislar cada uno de estos recursos de su contexto y alejarlo de su finalidad que es contribuir a la realización efectiva de las políticas públicas, corriendo el riesgo de disociar en exceso sus productos y en consecuencia asimilarlos a una gestión de carácter privado. Segundo, una gestión aislada conlleva a un potencial abuso en el interior de la política pública, llevando a utilizar los recursos con fines diferentes a lo plasmado en esta.

Como consecuencia, los actores concentran sus esfuerzos en distribuir determinada categoría de recursos de una manera favorable a su “clientela” o base social y no como debiera ser en la utilización de todos los recursos disponibles en función de los objetivos de la política pública en cuestión. Adicionalmente, dentro de la gama de recursos planteados por el modelo de análisis, se puede observar que en la ordenanza 012E se utiliza el 60% de los posibles recursos a movilizar en los procesos de definición del problema público y programación de esta.

*El departamento del Amazonas, en el Plan de Desarrollo “Un Amazonas con Oportunidades para Todos 2010 - 2011”, con el Gobernador Olbar Ayala, estableció como una de sus metas principales el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la construcción del Plan*

---

<sup>91</sup> Laureano Roa, exalcalde de Leticia. Ha tenido proyectos productivos y apoyado diferentes instituciones.

*Departamental; y a través de la ordenanza # 002 de 2010, adoptó la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, directrices bajo las cuales se construyó el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PDSAN) del Amazonas 2011-2021. (Gobernación de Amazonas, 2011).*

*El profesor Carlos Rodríguez, Gobernador para el periodo 2012-2015, "Por un buen vivir, somos pueblo, somos más" apoyo la expedición del Decreto 101 de 2013, en el cual se redefinieron los integrantes de la comisión temática de seguridad alimentaria y nutricional del Departamento del Amazonas.<sup>92</sup>*

*La ordenanza 026 de 2011, fue aprobada en la Asamblea de diputados del departamento de Amazonas, por mayoría, algunos de esos diputados se auto reconocen como indígenas y aunque representan a partidos políticos populares, también representan a comunidades indígenas.*

- **La Fuerza:** es un recurso considerado como extremo para su uso; la fuerza física es un recurso poco utilizado y en general se intercambia por el consenso.

En muchas aprobaciones de políticas públicas, se impone la fuerza de las organizaciones indígenas sobre las posibilidades políticas de la gobernación o alcaldía y esto puede llevar a demoras y obstaculización en los procesos.

Para Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), "Los recursos representan un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones". El producto de la actividad administrativa de una política pública mezcla recursos fácilmente reconocibles, como los apoyos asistenciales otorgados.

### 6.1.3 Las reglas institucionales.

El tercer factor o variable explicativa del modelo propuesto son las reglas institucionales. "Las reglas institucionales determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política. Constituyen las reglas del juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores". (Knoepfel et al, 2007 y 2007)

Para esta investigación, las reglas institucionales estarían orientadas a disminuir la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria en la población del departamento de Amazonas.

---

<sup>92</sup> Desde la secretaria de planeación, en cabeza del ingeniero Jaime Torres QEPD. Para avanzar en diferentes asuntos del sociales, seguridad alimentaria, población en discapacidad, colegios. Hubo voluntad política.

Para hacer operativo el concepto de reglas institucionales, el modelo propuesto trabaja desde dos enfoques, el primero desde la ciencia jurídica y administrativa, el segundo toma como base la nueva economía institucional. Desde las ciencias jurídica y administrativa, se propone trabajar un enfoque “de arriba hacia abajo” (top down); para el análisis sería posible en un sistema político como el colombiano precisar tres niveles de reglas institucionales: El marco constitucional, las reglas institucionales que ordenan las organizaciones administrativas y el arreglo político-administrativo propio de una política pública. Así, las reglas institucionales tomadas por actores de un nivel superior pueden ser oportunidades u obstáculos para los actores de niveles inferiores. Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), El otro enfoque o perspectiva que se utiliza para identificar y hacer operativas las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas tendría una visión de “abajo hacia arriba” (bottom up). Aquí es necesario tener en cuenta el punto de vista de los actores a quienes afecta el problema colectivo del que trata la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para posteriormente preguntarse acerca de las reglas institucionales necesarias para resolverlo de una manera concreta y puntual.

Desde esta perspectiva, Ostrom (1990), manifiesta que: “las reglas institucionales se pueden definir operativamente como la normativa que un conjunto de actores desarrolla y aplica (en un proceso dinámico) para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que impactan a estos actores y, potencialmente, a algunos otros”. Así, se podría proponer la existencia de tres categorías para clasificar las reglas institucionales propias de las políticas públicas, las primeras referidas al acceso de los recursos de las políticas públicas, las segundas fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados, y las terceras son reglas que fijan las conductas individuales. Aquí se hace indispensable revisar la normativa pertinente al período objeto de estudio, para así poder interpretar cuáles fueron los principales recursos utilizados o cómo se podía tener acceso a ellos, así mismo precisar los roles que jugaron los actores, en este caso autoridades político-administrativas de los sectores que intervienen en la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los afectados por problemas de inseguridad o vulnerabilidad alimentaria y los beneficiados.

Resumiendo, se puede plantear que “una política pública es un conjunto de decisiones y acciones resultantes de las interacciones constantes entre actores públicos y privados

cuya conducta se ve influenciada por los recursos que tienen disponibles y por reglas institucionales generales (para el total del sistema político) y específicas (al campo de intervención que se estudie)” Ostrom (1990).

En este marco se pueden diferenciar las variables de análisis, de tal forma que las variables dependientes o los fenómenos sociales que se pretenden explicar están representados en la extensión y contenido específico (sustancial e institucional) de los diversos productos de las políticas públicas. Las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos, estarían representadas en la constelación y conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general. Esta relación de variables dependientes e independientes es lo que Knoepfel et al (2007), definen como la metahipótesis de un modelo de análisis de políticas públicas.

Como evidencia de la existencia de estas reglas institucionales formales y no formales, en el capítulo 2 de referentes teóricos y conceptuales, se hace una amplia presentación de perspectivas internacionales y nacionales que llevaron a diseñar el Conpes 113 de 2008 o política nacional de seguridad Alimentaria y nutricional, y bajo sus preceptos se diseñó y formulo el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y nutricional -2011—a 2021. Además, dentro de los recursos jurídicos, como variable explicativa, se encuentra la tabla que relaciona todas las reglas institucionales internacionales, nacionales y locales que soportan el diseño del PDSAN.

*También es importante señalar, que además de estas reglas institucionales reconocidas, existen otras legitimadas y en las cuales muchas comunidades indígenas confían y aplican en sus territorios, algunas ONG como la Fundación caminos de Identidad, han ejecutado con apoyo internacional (iglesia católica alemana, el proyecto Jesuítas panamazonico) proyectos de soberanía alimentarias en comunidades de la región trifronteriza y en el departamento de la Guajira por ejemplo, la población en general respalda y apoya estas iniciativas, ya que son mucho más ágiles, se hace un adecuado e intensa aprovechamiento de los recursos y generan escuelas de liderazgo y soberanía, formando promotores agropecuarios en las comunidades, quienes mantienen los proyectos de producción funcionando y realizan jornadas de capacitación e intercambio de semillas y productos, también se realizan talleres de alimentación y buenas prácticas de alimentos.*

*El libro: comunidades indígenas de la abundancia de la fundación FUCAI<sup>93</sup>, da cuenta de la propuesta de educación popular y acción transformadora que viene llevando a cabo un movimiento integrado por miembros de las comunidades amazónicas, promovida por FUCAI, y por la Fundación misma, que está integrada por educadores y miembros de las comunidades en la Amazonia y otras realidades principalmente desde la práctica de la agricultura sostenible. El documento alude a la sistematización de procesos de soberanía alimentaria y ambiental en la Amazonia, donde las protagonistas son las mismas comunidades de tres países: Colombia, Brasil y Perú, especialmente las comunidades vecinas de la “triple frontera” (Leticia, Tabatinga y Santa Rosa de Yavari)...*

*La Fundación Caminos de Identidad - FUCAI es una organización no gubernamental cuya especialidad es el trabajo con pueblos indígenas. Ha acompañado procesos de desarrollo comunitario en las áreas de educación escolar, niñez y familia, soberanía alimentaria y gobierno comunitario durante varios años en diversas regiones de Colombia, especialmente en la Amazonia, durante 28 años. En el área de soberanía alimentaria, FUCAI ha desarrollado una propuesta que genera resultados más o menos rápidos en las familias y comunidades, que se fundamenta en los relatos de origen de las plantas cultivadas de pueblos indígenas de la Amazonia como Moniyamena de los Uitoto, Wone de los Tikuna, Kaliawiri de los Piapoco y Kaliawirinae de los Sikuani.*

## 6.2 Variables para Explicar

Los fenómenos sociales para explicar constituyen la variable dependiente, por tanto, es indispensable conocer y analizar el alcance y contenido específico sustantivo e institucional-operativo de los diferentes productos de las políticas públicas (Subitars et al, 2008). En esta etapa, el abordaje de estas variables nos permite conocer cada uno de los productos resultantes en cada eslabón del proceso político y su análisis, de esta manera, enmarcado en el alcance de la investigación se analizan las fases uno y dos del ciclo de la política pública, en donde se relacionan y definen los procesos de inclusión del problema público a la agenda gubernamental y la programación legislativa y regulatoria en la intervención pública del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria –PDSAN – Moniya Amena- Árbol de la Abundancia, adoptado por la Ordenanza # 026 de 2011.

---

<sup>93</sup> Comunidades indígenas de abundancia. Fundación Caminos de Identidad (FUCAI) (editor). Logos de FUCAI Y MISEREOR y Editorial Kimpres S.A.S– Bogotá, 2017

### **6.2.1 Fase 1. Inclusión del problema Público a resolver en la Agenda Gubernamental.**

Bajo una perspectiva constructivista, el análisis de un problema reconocido como público, su clasificación social y posteriormente política como tal, es, en todos los casos, una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación. Toda realidad social debe, pues, aprehenderse como una construcción histórica, ubicada en el tiempo y el espacio, y, por lo tanto, en buena parte dependerá de la constelación de personas afectadas por el problema, o de aquellas cuyo comportamiento se identifica, con razón o erróneamente, como origen de este (Subitars et al, 2008).

De esta manera, según Gusfield (1981) se distingue claramente entre los problemas sociales y los problemas públicos en donde, no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos (controversia política), ya que los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo emergente siendo esencialmente política esta definición. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política. Así, como lo afirma Garraud (1990) existen tres condiciones para poder calificar un problema social como problema público; primero, una demanda que surge de grupos sociales determinados, segundo, el desarrollo de un debate público; y, por último, la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Un problema público puede originarse tanto en la recuperación de una preocupación social anterior, como ser fruto de una construcción política original, así su especificidad consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recae en los poderes públicos, y no necesariamente en el hecho de que estos últimos deciden" (Vassopoulou. C, 1999). Como el resultado de una pugna simbólica entre grupos y definiciones rivales.

- **Producto N° 1 proceso de Inclusión en la Agenda Política y definición del problema Político.**

Según Weiss et. al, (1989) todo problema social y público resulta de una construcción colectiva, desde donde se pretende resolver a través de la interacción de los diferentes actores implicados y vinculados al proceso, que a menudo genera conflictos entre sí en la lucha por la apropiación o depositarios del problema, en donde, el control del proceso de definición de los problemas públicos y consecuentemente de las modalidades alternativas para su solución, representa un reto político fundamental. Dicho debate normalmente conflictivo, se da por la construcción de imaginarios que atribuyen la causalidad y responsabilidades de los actores frente al problema en cuestión, en donde los actores políticos proyectan y median para generar un consenso.

De dicho proceso resulta una historia causal, la cual incorpora un grupo social cuya situación se considera problemática y, paralelamente, imputa la responsabilidad de esta situación inaceptable desde una óptica política (Edelman, M,1988, p.17). Al igual que se identifican y definen los actores que sufren los efectos negativos.

En el año 2006 con el apoyo del ICBF Sede Nacional se desarrolla el taller inicial de asistencia técnica y acompañamiento para la construcción del PTSAN. Como resultado del proceso de construcción colectiva, se presenta en el año 2006 el documento del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Amazonas 2006-2015, que incluye la justificación del plan, la contextualización, problemáticas, estrategias de solución, indicadores y metas resultantes de las reuniones del Comité de SAN. Sin embargo, no logra ser implementado en el territorio a pesar de las acciones que desarrollan los diferentes actores involucrados en el tema durante el periodo 2006-2008.

En el año 2008 y de acuerdo a las estrategias en el contexto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional planteadas en el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Un gobierno con proyección humana” y el apoyo de la ONG- CODEBA<sup>94</sup>, se inicia el proceso de sensibilización a la

---

<sup>94</sup> Corporación para la Defensa de la Biodiversidad Amazónica- directora Emperatriz Cahuache- QEPD. Esta ONG, contó con el apoyo de recursos de Holanda y a través de ellos brindo apoyo para la inclusión en la agenda pública de los problemas de inseguridad alimentaria en el departamento de Amazonas. También

comunidad y posicionamiento del tema en mención a través de la realización del Primer Foro Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Amazonas “*Hacia un pacto por la SAN en el Amazonas*” con el objetivo de fortalecer el proceso de construcción del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el marco de la Política Nacional de SAN Conpes Social 113.<sup>95</sup>

**Figura 6-7:** Foro Departamental de SAN - 2008.

**I Foro Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Amazonas**



Foto: Foro Departamental 02 de Diciembre de 2008.Leticia

De esta manera, la interacción de los actores genera una construcción teórica coherente y racional, como resultado de la movilización de causalidades y obligaciones que implican la conducta de cada uno de ellos, el proceso a seguir y los efectos que van a producir en la sociedad expresadas en cada una de las narrativas de sus intervenciones. Así, podemos inferir a través de un análisis de los contenidos del PDSAN, y de la Ordenanza 026 de 2011 se establecen el problema público, la hipótesis causal y las respectivas hipótesis de intervención, en estos documentos encontramos la misión, visión, objetivos y estrategias y líneas de acción, a través de las cuales se espera la modificación de las conductas que generan la problemática a través de la acción pública. (ver figura mapa de actores)

1. **Problema Público:** La población amazonense no tiene garantizada la seguridad alimentaria.

2. **Hipótesis Causal:** Hay desarticulación institucional, que no permite unir esfuerzos para disminuir la inseguridad alimentaria y nutricional en el Amazonas.

---

trabajaron de la mano con 4 AATI's para formular sus planes de vida y publicaron el Atlas de los Resguardos del Amazonas.

<sup>95</sup> INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Informe Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2007-2008 Dirección Técnica Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional

### 3. Hipótesis de Intervención:

• Garantizar mediante la articulación territorial planificada que todos los amazonenses en el 2021, especialmente la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad e inocuidad. Por favor revisar la Figura 6 5: Triángulo de actores

## 6.2.2 Fase 2 Programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública.

Fase de decisión de la política pública, en donde se cierran los debates de alternativas, concepciones y posiciones de los actores en el escenario de la Política Pública Departamental del Amazonas, para sentar las bases del documento de Plan Departamental- PDSAN –Amaznas-2011-2021. En el Amazonas básicamente lo que se hace con muchas políticas es contratar a un equipo de profesionales, un grupo, una empresa, consorcio que redacte un documento de política, últimamente se han contratado Universidades, luego este se socializa, en diferentes mesas, talleres, en la mesa de concertación interinstitucional y/o en las mesas del trapecio amazónico, se recogen comentarios y sigue los trámites correspondientes.

En el Amazonas, en el 2006 con el apoyo del ICBF Sede Nacional se desarrolló el taller de asistencia técnica y acompañamiento para la construcción del PTSAN. Como resultado del proceso de construcción colectiva, se redactó la justificación del plan, la contextualización, problemáticas, estrategias de solución, indicadores y metas resultantes de las reuniones del Comité de SAN. Sin embargo. Este documento posteriormente es empleado en el 2010 para formular el PDSAN.

*En general lo que se hace en la práctica es recoger la oferta institucional con los programas o proyectos que tengan instituciones que dentro de ser objetivo misional este promover la mejora de la seguridad alimentaria, o la calidad de vida o ampliar el servicio de agua potable etc.<sup>96</sup>*

A nivel teórico, se dice que esta fase debe dar los parámetros de actuación para su implementación y cuáles son los acuerdos específicos que deberán acometerse para

---

<sup>96</sup> Chaparro, O. diciembre de 2018, abril de 2019. Conversatorio/debate en la Asamblea departamental, sobre la formulación de la política de mujer y género que tuvo una inversión para su diseño y formulación de \$8.500.000.000 de pesos del recurso de regalías. Y la formulo la Universidad de Cartagena.

asegurar su efectiva ejecución obteniendo como resultado en esta fase dos productos de análisis. Los siguientes son los criterios de planificación del Plan departamental de Seguridad alimentaria del Amazonas-2011-2021.

**Tabla 6-5:** Principios de acción del PDSAN –Amazonas -2011-2021

Visión	Para el 2021 el PDSAN será el instrumento de planificación estratégica que guiara las decisiones territoriales orientadas a garantizar alimentos en cantidad y calidad suficiente que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población del Amazonas.
Misión	El PDSAN-2011-2021 es el instrumento articulador del esfuerzo interinstitucional planificado para garantizar a la población amazonesa seguridad alimentaria y nutricional, mediante programas y proyectos encaminados a mejorar la disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad alimentaria.
Objetivo General	Garantizar mediante la articulación territorial planificada que todos los amazoneses en el 2021, especialmente la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad e inocuidad.

Fuente: PDSAN Amazonas- 2011-2021 y Ordenanza 026 de 2011.

### **Producto N° 2 Programa de Actuación Político administrativo (PPA)**

En este punto, se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operativas de la acción pública, fijando prioridades cronológicas, espaciales y protagónicas de los diferentes actores. Además, contiene decisiones respecto al proceso de la organización administrativa que permiten la implementación de la política pública (Subitars, et al., 2008, p.147).

Adicionalmente, da indicaciones (más o menos precisas y obligatorias) respecto a la producción de actos formales finales, estableciendo un nexo directo, jurídico o de facto, entre los grupos objetivos de la política y las instancias públicas competentes para su implementación (Subitars, et al., 2008, p.152).

Así, pueden distinguirse explícitamente los siguientes elementos constitutivos del PPA del Plan departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PDSAN 2011-2021, adoptado por la ordenanza 026 de 2011.

Los objetivos y líneas estratégicas se enmarcan dentro de los ejes de la SAN, buscan mejorar la disponibilidad a través de la producción agropecuaria, estableciendo y fortaleciendo cadenas productivas, fomentando practicas agropecuarias sostenibles y amigables con el ambiente que garanticen la disponibilidad permanente de alimentos para la población, también se espera mejorar asociatividad y el fortalecimiento de la infraestructura. Y de manera importante también se plasma la importancia de la investigación científica en seguridad alimentaria, para definir bondades de los recursos naturales y potenciar el desarrollo departamental.

Para mejorar el acceso a los alimentos que es un factor crítico en el departamento por los bajos ingresos de las personas, se hará a través del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y capacidad adquisitiva de las familias que facilite el acceso a una canasta básica de alimentos adecuada. Impulsar la creación de empresas que permitan generar proyectos de vida sostenibles, especialmente de tipo agroalimentario a los Amazonenses, mejora de centros de acopio.

También, se encuentra presente el desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales, principalmente en el desarrollo técnico, administrativo, empresarial e investigativo. A través del fortalecimiento de la Comisión técnica de seguridad Alimentaria, se esperaría que se trabaje el tema de derechos humanos con los sujetos de derechos de política, lo cual permitirá una mayor participación y exigibilidad del derecho a la alimentación.

De igual modo, esta política busca fomentar buenos hábitos de consumo y la capacitación en las escuelas sobre alimentación balanceada y buena alimentación, para lo cual se propone revisar y ajustar el PEI, y de la mano se establecerán estilos de vida saludable. Estas acciones esperan verse reflejadas en mejora del rendimiento escolar, asistencia regular y permanencia en el sistema educativo. Para reforzar la integralidad del cumplimiento del derecho a la alimentación igualmente se propone mejorar los servicios de salud, servicios públicos y agua potable, para lo cual se buscará la armonización de políticas y la articulación interinstitucional.

En la siguiente tabla, se muestran los elementos constitutivos del PDSAN-Amazonas y de la Ordenanza 026 de 2011

Tabla 6-6: Elementos constitutivos del PDSAN- Ordenanza 026 de 2011.

OBJETIVOS ESPECIFICOS				
EJES	OBJETIVOS	LINEAS ESTRATEGICAS	Línea de Acción	Metas Decenales al 2021
DISPONIBILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar y fomentar las cadenas productivas locales, de manera sostenible, equitativa y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de alimentos según las necesidades nutricionales de la población teniendo en cuenta las características ecosistémicas del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación de cadenas productivas agroalimentarias locales sostenibles, equitativas y competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generar conocimiento técnico en productores locales de alimentos para fortalecer su competitividad en el mercado y la productividad de sus cultivos.</li> <li>Creación de bancos de semillas para optimizar, recuperar y mejorar la producción de especies nativas.</li> <li>- Implementación y fortalecimiento de la producción de alimentos de alto valor nutricional, de frutas y verduras.</li> <li>- Fortalecimiento de la cadena productiva piscícola, acuícola y pesca.</li> <li>- Fortalecimiento de la asociatividad y cooperativismo comunitario para mejorar la productividad, sostenibilidad y competitividad de los productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100% de productores locales preparados en producción y competitividad de cultivos.</li> <li>6 especies nativas de pan coger recuperadas.</li> <li>100% corregimientos de una cadena productiva de alimento de alto valor biológico fruta y verdura.</li> <li>90% de corregimientos con 1 cadena productiva piscícola implementada.</li> <li>10 iniciativas de asociatividad y cooperativismo de productos locales apoyados.</li> <li>1 política pública territorial de producción, comercialización y desarrollo agropecuario operativizada.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer políticas territoriales de producción y comercialización de alimentos que permita fortalecer la producción local de alimentos, rescatando el manejo ancestral del conocimiento alimentario en la población indígena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de políticas territoriales para la producción y comercialización local de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y operativización de la política territorial de producción, comercialización y de desarrollo agropecuario y rural que garantice la disponibilidad de alimentos para los amazonenses.</li> <li>Mejoramiento de las capacidades de acopio de los Centros existentes y creación de un centro de acopio en poblados estratégicos de la región.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicar paquetes tecnológicos que permitan mejorar los procesos de transformación y almacenamiento de alimentos y fortalezcan la producción local de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de la estructura productiva agroindustrial en el Departamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicar los paquetes tecnológicos para mejorar la producción, transformación y comercialización de los productos locales.</li> <li>Creación de paquetes tecnológicos de productos regionales para mejorar la transformación y comercialización de productos Amazónicos.</li> </ul>	
ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimizar la capacidad adquisitiva y mejoramiento de los ingresos de la población, especialmente los grupos con mayor vulnerabilidad y condiciones de pobreza, que faciliten el acceso a los alimentos que conforman la canasta básica familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y capacidad adquisitiva de las familias que facilite el acceso a una canasta básica de alimentos adecuada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la creación de empresas que permitan generar proyectos de vida sostenibles, especialmente de tipo agroalimentario a los Amazonenses.</li> <li>Diseño de un mecanismo de coordinación interinstitucional para focalización, seguimiento y evaluación efectiva de los programas sociales que en seguridad alimentaria existen para la población vulnerable, que permita medir el impacto de los mismos y la toma de decisiones para la disminución del asistencialismo en el territorio.</li> <li>Fortalecimiento de la regulación y control de los precios de los alimentos que hagan parte de la canasta básica de alimentos del departamento a través de los centros de acopio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>35 proyectos empresariales agroalimentarios generados en el departamento.</li> <li>100% de población infantil, adolescente y adulto mayor vulnerable beneficiada.</li> <li>3 fogones comunitarios funcionando.</li> <li>1 liga de consumidores operativizada.</li> <li>60% de familias con mayor vulnerabilidad con producción para abastecimiento familiar.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el acceso a los alimentos a través del fortalecimiento del abastecimiento local de alimentos para autoconsumo acorde con las necesidades alimentarias y nutricionales de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abastecimiento local de alimentos sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de programas agropecuarios de producción de alimentos para el abastecimiento familiar y local sostenibles en el área urbana y rural del departamento.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>CONSUMO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar hábitos alimentarios adecuados en la población del Departamento que contribuyan al consumo de una alimentación balanceada rica en micronutrientes coherente con las características y costumbres étnico-culturales de la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de estrategias educativas y comunicacionales que posicionen hábitos y prácticas alimenticias adecuadas en la población del departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño estrategias comunicacionales para el fomento de una cultura alimentaria apropiada.</li> <li>Educación alimentaria y Nutricional permanente en la población, acorde con las características culturales y de aprendizaje de la población del departamento.</li> <li>Inclusión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en los PEI de manera diferencial con las comunidades indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100% de población con hábitos y practicas alimenticias adecuadas y acordes a su realidad étnico cultural.</li> <li>100% corregimientos y municipios del departamento cubiertos con educación alimentaria y nutricional.</li> <li>100% de escuelas del departamento con SAN incluidas en el PEI.</li> <li>Deserción escolar reducida a 4% en todos los niveles educativos.</li> <li>50% de jóvenes y adultos acceden a programas de educación técnica, tecnológica y superior en el departamento.</li> <li>2 canastas básicas de alimentos.</li> <li>Duración de la lactancia materna exclusiva en 6 meses.</li> <li>Incrementar la prevalencia del consumo de alimentos ricos en Vit. A en un 50%.</li> <li>Incrementar el consumo de hierro en 90% y ácido fólico en menores de 6 años y gestantes.</li> <li>Incrementar en 70% la prevalencia del consumo de suplementos de calcio en gestantes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la permanencia efectiva de la población en todos los niveles educativos que permitan mejorar la calificación del capital humano de departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permanencia educativa efectiva en cada nivel básico de educación de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementación de mecanismos efectivos para evitar la deserción escolar en todos los niveles educativos.</li> <li>Programas de complementación alimentaria de niños, niñas y adolescentes escolarizados del departamento.</li> <li>Desarrollar con los sectores académicos y técnicos procesos de capacitación que permitan fortalecer las capacidades del capital humano acordes con las necesidades empresariales y empleos disponibles.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo de una alimentación balanceada ajustada a los requerimientos nutricionales de la población del departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinación de la canasta básica histórica y actual de alimentos para el departamento del Amazonas.</li> <li>Fortalecimiento de las prácticas de lactancia materna exclusiva y complementaria que permitan una introducción de alimentación complementaria en tiempo y calidad adecuados en niños menores de dos años.</li> <li>Suplementación con micronutrientes a población vulnerable.</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>APROVECHAMIENTO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear estilos de vida saludables en los Amazonenses que contribuyan a mejorar las condiciones de salud y evitar la aparición de enfermedades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento de estilos de vida saludables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación de coberturas y operativización del programa de Entornos saludables.</li> <li>Infraestructura para el fomento de la actividad física en la población.</li> <li>Implementar tiendas escolares saludables como estrategia para el mejoramiento nutricional de los estudiantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>50% de la población del departamento con actividad física y estilos de vida saludables.</li> <li>100% de cabeceras corregimentales con servicio de acueducto y alcantarillado.</li> <li>100% de cabeceras corregimentales cubiertos con servicio de electrificación rural.</li> <li>100% IPS cumpliendo con estándares de calidad nacionales en la prestación de servicios de salud.</li> <li>Reducir la tasa de mortalidad infantil a 20,6x1000nv y la tasa de mortalidad en menores de 5 años a 24,8 x 100 nv.</li> <li>Reducir de la prevalencia de desnutrición</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la cobertura y calidad de saneamiento básico y energía en los hogares de las familias del Departamento con el fin de mejorar sus condiciones de vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de las condiciones de los servicios públicos departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación de coberturas en servicios públicos, especialmente agua potable y saneamiento básico.</li> <li>Ampliación de cobertura para electrificación en el departamento.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimizar la calidad y el acceso a los servicios de salud enfatizando en una adecuada articulación de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios de salud efectivos y eficientes para todos los Amazonenses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento de la calidad y oportunidad de los servicios de salud locales</li> <li>Articulación de las acciones de Seguridad</li> </ul>	

	la medicina tradicional y occidental, que favorezcan las condiciones de vida de la población.		Alimentaria y Nutricional con el modelo de atención en salud indígena del departamento. <input type="checkbox"/> Fortalecimiento estrategias como Atención Integral a la Primera Infancia (AIEPI) e Instituciones Amigas de la Mujer y Infancia (IAMJ) para mejorar condiciones de salud en la primera infancia. <ul style="list-style-type: none"> <li>Desparasitación a niños y niñas del departamento.</li> </ul>	crónica a 25% en grupos vulnerables. <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de la prevalencia de Desnutrición a 12% en grupos vulnerables.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar el estado nutricional de la población, especialmente de los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, población en situación de discapacidad y demás población vulnerable existente en el departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoramiento del estado nutricional de la población del Departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño de modelo de atención a la desnutrición basado en la comunidad.</li> <li>Vigilancia alimentaria y nutricional de la población en situación de vulnerabilidad.</li> <li>Mejoramiento del estado nutricional de la población con enfermedades transmisibles y no transmisibles para contribuir a la recuperación del estado de salud de manera efectiva.</li> </ul>	
<b>CALIDAD E INOCUIDAD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar conocimientos de la población en general sobre prácticas adecuadas de manipulación, higiene y conservación de alimentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la calidad e inocuidad de los alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apropiación de prácticas de manipulación, higiene y conservación de alimentos en toda la cadena agroalimentaria del Departamento desde la producción hasta el consumo.</li> <li>Aplicación de buenas prácticas en manufactura a productores locales de alimentos que permita la inocuidad de los productos transformados terminados.</li> <li>Mejoramiento de las condiciones de infraestructura de sitios donde se comercializan alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos-ETA's reducida a 10 X 10000 h.</li> <li>3 instituciones integrantes del sistema de control sanitario de alimentos realizando inspección, vigilancia y control.</li> <li>100% de enfermedades transmitidas por alimentos-ETAs notificadas oportunamente.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la inspección, vigilancia y control para la garantía de la inocuidad de los alimentos consumidos en el Departamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inspección, Vigilancia y Control a la inocuidad de los alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación a los entes reguladores y productores en la gestión de riesgos con el fin de fortalecer y dinamizar el sistema de control sanitario de alimentos en el departamento.</li> <li>Gestión para el mejoramiento del sistema de información sobre los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs) que permita el flujo oportuno de información para acciones intersectoriales efectivas.</li> </ul>	
<b>INSTITUCIONALIDAD</b> <ul style="list-style-type: none"> <li></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la articulación interinstitucional de manera que permita dar aplicabilidad efectiva a las políticas públicas y plan departamental que en materia de seguridad alimentaria y nutricional se definan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación estratégica intersectorial en Seguridad Alimentaria y Nutricional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento como instancia departamental orientadora de las decisiones de política social en materia de Seguridad Alimentaria Y Nutricional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 reuniones anuales de la comisión temática de SAN.</li> <li>2 municipios con plan municipal de SAN</li> <li>2 reuniones de seguimiento anuales a indicadores de SAN.</li> <li>100% de investigaciones científicas en SAN socializadas en el territorio.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer sistemas de información que permitan mantener información oportuna y pertinente que oriente la toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de información efectivos y oportunos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de información de la cobertura del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional.</li> <li>Creación del observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la investigación científica territorial en materia de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomento de la investigación científica territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificación y priorización de temas de investigación en cada uno de los</li> </ul>	

	seguridad alimentaria encaminada a profundizar en las bondades de los recursos naturales y potenciar el desarrollo del Departamento.		ejes estratégicos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de la información generada por el análisis de riesgos. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Socialización de los resultados de las investigaciones ya existentes y las que se desarrollen como una herramienta más para la toma de decisiones en Seguridad Alimentaria y Nutricional</li> </ul>	
--	--	--	--	--

**I. Elementos Constitutivos de Carácter Sustantivo.**

Corresponden a los Objetivos, elementos evaluadores y elementos operativos que se encuentran en el documento de política pública.

**• Objetivos del PDSAN y Ordenanza 026 de 2011.**

Conciben la intervención pública en función de las metas de la política en cuestión, define el escenario de partida y lo que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada, describiendo así, el estado social deseado en un momento y ámbito de acción determinado una vez que el problema ha sido asumido y se ha tratado de buscar una respuesta (Knoepfel, et al., 2006). Se establece el siguiente objetivo general:

“Garantizar mediante la articulación territorial planificada que todos los amazonenses en el 2021, especialmente la que se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad e inocuidad<sup>97</sup>”

El PDSAN también incluye líneas estratégicas y de acción, llevando a establecer metas concretas, mensurables, ya que cuanto más concretos se formen, más fácil resulta establecer su seguimiento, control y medición de su eficiencia y eficacia, ya que cuanto más concretos sean los objetivos, más oportunidades existen para que los beneficiarios finales puedan exigir política o judicialmente mejores soluciones a los problemas que les afectan, ya que los procesos judiciales son posibles cuando estos objetivos están formalmente anclados y explicitados en una Ley o norma (Subitars, et al., 2008).

**• Elementos Evaluativos**

Knoepfel et al., (2008) indica que los PPA de las políticas que operan con objetivos relativamente concretos, incluyen indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos. Dichas

---

<sup>97</sup> PDSAN Amazonas- 2011-2021 y Ordenanza 026 de 2011.

indicaciones se extienden a elementos tales como el período y las técnicas a emplear (con especificaciones procedentes de las ciencias naturales, sociales, estadísticas o económicas) que permiten obtener dicha información e, incluso, la forma en que debe interpretarse, así, lo que plantea y se aprueba en el PDSAN y la ordenanza 026 de 2011, se puede ver en la tabla de Elementos constitutivos del PDSAN, líneas estrategias, líneas de acción y metas decenales.

(...) Aunque el PDSAN definió las metas decenales, al realizar el seguimiento y evaluación, fue muy difícil recoger información, ya que varias instituciones fueron reestructuradas y las metas quedaron sin doliente o los nuevos encargados, no conocían de estos compromisos o con el cambio frecuente de funcionarios, no se tenía ninguna información. Los oficios remitidos, pocas veces son respondidos, no se remite la información, no se asiste a las reuniones de seguimiento.<sup>98</sup>

## **II. Elementos Operativos (Instrumentos de Intervención, Medidas)**

Los elementos operativos definen las modalidades de intervención (o las medidas previstas) para alcanzar los objetivos de una política pública. Además, concretizan la hipótesis de intervención y precisan la hipótesis causal toda vez que definen los grupos-objetivo a los que tales medidas se aplican. Estos elementos del PPA son los que, sin duda, mejor caracterizan una política pública ya que, además de definir los grupos objetivo, determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confieren, así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas (Knoepfel, et al., 2006).

El PDSAN Amazonas 2011-2021, como política pública en cuestión reúne lo que debería ser la oferta institucional de las entidades nacionales regionales, o locales que deberían aportar a este Plan, sirve principalmente como estrategia de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas que van en sentido de los objetivos de la política pública (Knoepfel, et al., 2006) y a menor escala implementa el camino de la vía de provisión directa de bienes y servicios a la población, que, aunque busca facilitar la conducta esperada de los grupos-objetivo, por el bajo grado y rango de acción como causa de los escasos y limitados recursos que maneja el actor político-administrativo encargado de la coordinación del PDSAN Amazonas -2011, no logra obtener los objetivos pretendidos

---

<sup>98</sup> Entrevista con el Ingeniero Daniel Corradine. Profesional de apoyo de la gobernación para hacer seguimiento al PDSAN-2011.

Precisamente los elementos operativos definen las modalidades de acción sobre los grupos-objetivo, condición para convertir en efectiva una política pública. Sin esta concreción operativa, los objetivos, incluso los más legítimos, serían papel mojado. Sólo una definición exacta de los cambios que se espera en los grupos-objetivo en relación con la situación considerada como inadmisibles, permitirá que una política pública sea operativa (Subitars, et al., 2008). En la tabla de elementos constitutivos del PDDSAN, se observan las líneas estratégicas y las líneas de acción.

### **III. Elementos Constitutivos de Carácter Institucional**

- **Acuerdo de actuación político-administrativo y recursos.**

Las disposiciones del PPA designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública. Atribuyen asimismo los diversos recursos necesarios para llevar a cabo estas nuevas actividades. Según el nivel de implementación en el que se sitúan, estas disposiciones pueden establecer también qué otras instancias estarán implicadas o deberán consultarse (Knoepfel, et al., 2006).

Según Knoepfel, et al., (2006), la estructura de las políticas públicas puede reducirse a la atribución de nuevas tareas a servicios ya existentes, en donde la distribución de los recursos puede asignarse de tres formas: primero, la dotación de manera global en el momento de la aprobación del presupuesto de los servicios involucrados; segundo, el establecimiento de cláusulas de financiamiento particulares, y tercero; el establecimiento de todo un entramado de nuevos servicios a los que se encarga su implementación de la (nueva) política pública.

La designación de organizaciones administrativas pertenecientes a diferentes niveles de toma de decisiones incide en la conducción de las políticas públicas. Los acuerdos de actuación político-administrativos (APA) que se adaptan mal a esa fragmentación institucional, pueden provocar deficiencias considerables en el proceso de implementación de los objetivos del PPA y, por tanto, disminuir sensiblemente el alcance de sus elementos sustantivos, mientras que los APAs particularmente bien adaptados pueden lograr que se resuelva el problema en cuestión de manera más rápida (Knoepfel, et al., 2006).

Así, El PDSAN Amazonas -2011 y la Ordenanza 026 dentro del acuerdo de actuación político-administrativo y recursos establece:

...**Artículo décimo primero:** Planificación Técnica y presupuestal: Hará parte integral del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional el Plan Indicativo y Plan Plurianual de inversiones 2011-2021, base para la planeación técnica y financiera anual de programas y proyectos a ejecutarse en el marco del Plan Departamental.

...En la financiación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Moniya – Amena, concurrirán diferentes sectores, entidades territoriales, empresa privada y pública, recursos gestionados a nivel nacional e internacional, etc. La variable financiera la otorgará la sinergia institucional y la unión de esfuerzos financieros interinstitucionales manejados por cada una de las entidades participantes en el PDSAN Amazonas.”

El aporte de Recursos se define en el Plan plurianual de inversiones 2011-2021- como un 0,4%<sup>99</sup>. Siendo costosa la implementación de toda política pública, se hace necesario incluir solamente la oferta institucional que tiene cada entidad, pero además se requiere de profesionales que formulen proyectos para reunir fondos y poder ejecutar proyectos que respondan a las metas decenales. En el caso de la gobernación del Amazonas, ha empleado el 0,4% del presupuesto del Plan anual de inversiones para la contratación del profesional que hace seguimiento al PDSAN.

“Este conjunto de elementos administrativos, técnicos y financieros acaban siendo decisivos para conseguir niveles de realización significativos de los objetivos de la política enunciados por el PPA” (Subitars, et al., 2008).

#### • Elementos procedimentales

Los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos. Están obligados a respetar las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA y a garantizar la transparencia de los intercambios de información, de medios, de prestaciones financieras, entre otros (Subitars, et al., 2008). Con este objetivo los PPAs ponen a disposición de los actores de las políticas públicas un número limitado de instrumentos

---

<sup>99</sup> Información suministrada por Daniel Corradine, profesional de apoyo secretaria de salud Departamental. 2019

administrativos estandarizados a los que pueden –o incluso deben—recurrir para llevar a cabo su comunicación interna y externa (Subitars, et al., 2008).

Esta formalización de la actividad administrativa permite la objetivación, la transparencia, la reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones. Así, una decisión administrativa se transforma en un documento de valor transmisible (título jurídico) y representa, para su propietario, un recurso jurídico del que puede valerse frente a otros miembros de la sociedad. Este número limitado de modalidades de acción administrativa garantiza el carácter transferible y el reconocimiento social de esta categoría de productos de las políticas públicas (Subitars, et al., 2008).

Con el objetivo de crear relaciones funcionales, previsibles y estables, los PPAs prevén una multitud de reglas institucionales que permiten organizar las interacciones procedimentales, así como el acceso a los recursos. Estas reglas se refieren, ante todo, a la estructura interna del acuerdo político administrativo (APA) y organizan, por ejemplo, el procedimiento de consulta, la circulación de expedientes en los diferentes servicios, el proceso de arbitraje administrativo entre los intereses divergentes de los servicios, entre otros (Subitars, et al., 2008). Además, otros elementos procedimentales pueden regular los procesos de intercambio externo entre, por un lado, las autoridades y, por otro, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales o los grupos terceros.

La prestación de servicios públicos exige, por regla general, el respeto de procedimientos mínimos, no solamente con el objetivo de crear un consenso acerca de los datos básicos, sino también debido a la obligación legal, generalmente impuesta por los textos que regulan los procedimientos administrativos, de oír previamente a las partes involucradas (Subitars, et al., 2008). Procedimientos que sirven para proteger a los ciudadanos contra las arbitrariedades de la administración y contra las violaciones a sus derechos fundamentales. Además, deben permitir que los grupos-objetivo pongan a disposición de la administración toda la información necesaria para la implementación de la política en cuestión. Finalmente, permiten que las autoridades administrativas se protejan de una invasión incontrolable de representantes de grupos de interés (Subitars, et al., 2008).

Estos elementos procedimentales no son de naturaleza exclusivamente técnica. Por el contrario, a menudo son objeto de debate, sobre todo cuando se trata del derecho de los

grupos-objetivo, de los beneficiarios finales y de terceros a acceder al procedimiento administrativo. Es, en muchos casos, precisamente la vía procedimental la que fija quiénes pueden o no disponer del derecho a interponer un recurso o manifestar su oposición ante las instancias o tribunales administrativos (Subitars, et al., 2008).

De esta manera, la política pública en cuestión no tiene definido dentro de su contenido sustancial formal, los elementos procedimentales necesarios para su operación e implementación. Pero algunos de estos procedimientos han sido incluidos en el Decreto 101 del 18 de septiembre de 2013, en la cual se redefinieron los integrantes y funciones de la comisión temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento del Amazonas, a través de este decreto y para la implementación del Nuevo documento de política, estará bajo la lupa del Consejo de Política Social- CPS del Amazonas, donde tiene asiento permanente la procuraduría delegada para las políticas públicas.

**Tabla 6-7:** Análisis del Producto 2. Programa Político Administrativo – (PPA)

<b>Elementos Constitutivos de Carácter sustantivo</b>		
<b>Elementos</b>	<b>Ser</b>	<b>Deber ser</b>
Objetivos	Se acogen a los de la política Nacional.	Cuantificables, mensurables y concretos
Elementos Evaluativos	Se presentan líneas estratégicas, de acción y metas decenales. Se acogen al PSAN nacional.	Objetividad, indicadores, interpretación.
Elementos Operativos	Se presenta la planificación técnica y presupuestal, quien gerencia, el seguimiento y evaluación.	Instrumentos de intervención, medidas y condicionantes
<b>Elementos Constitutivos de carácter Institucional</b>		
Elementos concernientes al acuerdo de Actuación político-administrativo	Coordinación, planificación técnica y presupuestal. Incluido en el Plan indicativo y plurianual departamental 2011-2021	Disponibilidad de recursos suficientes para su coordinación y operación (mínimo infraestructura personal y comunicación).
Elementos procedimentales	En la ordenanza se define la gerencia, el seguimiento y la evaluación y ha sido reforzada en el Decreto 101 de 2013 con las funciones de la CTSAN	Instrumentos administrativos estandarizados como medio a recurrir para llevar a cabo su comunicación interna y externa, que garantice la objetivización, transparencia, reconstitución y la independencia de los órganos públicos y de sus prestaciones.

Fuente: Adaptada de Mina, Y. 2021

### **Coherencia y legalidad en los elementos constitutivos de las decisiones de políticas públicas.**

La coherencia entre los distintos elementos de un PPA en una política pública debe ser prioritario, ya que se componen de disposiciones procedentes de diferentes niveles de gobierno y sus administraciones (nacional, territorial: departamentos y/o municipios). Teóricamente, los elementos de un PPA deben complementarse y no contradecirse

mutuamente, en la realidad ello no tiene por qué ser así, por tal razón, es necesario considerarse la lógica y coherencia interna con la compatibilidad y coherencia externa (Knoepfel, 1995, 2009), ya que pueden influir directamente sobre la calidad y cantidad de outputs de la política pública (como déficits de implementación preprogramado).

A través de la Ordenanza 026 de 2011, se adopta El Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional Moniya-Amena-2011-2021 dentro de la estructura de carácter sustantivo<sup>100</sup> e institucional<sup>101</sup> se acoge a los parámetros del documento de política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, presentado en el documento Conpes 113 de 2008, por lo cual dentro de su contenido sustancial, se infiere que hay un alto grado de coherencia normativa y secuencial del PPA.; se incluyen elementos de planificación técnica, presupuestaria, gerencial de seguimiento, evaluación y otros procedimentales que deberían favorecer la implementación, pero lamentablemente esto no se ve reflejado en la calidad y la cantidad de outputs (actos formales) de la política pública,

*No se contaba con la reestructuración de entidades del nivel nacional como el INCODER, Acción social, y también dentro de la misma gobernación se hizo reestructuración y cambios en el manual de funciones<sup>102</sup>.*

Este tipo de (errores) de programación proceden de la identificación inexacta de la conducta de un grupo social – o la no vinculación de todos los actores implicados -como la causa del problema público a resolver, dado que la conducta en cuestión es sólo parcialmente, o incluso en ninguna medida, responsable del problema” (Knoepfel, et al.,2006). Ello se debe parcialmente al hecho de que la mayoría de los debates acerca de las medidas previstas en función de la hipótesis de intervención no abordan con detalle la vía administrativa prevista, sino que se centran en (el grado de intervencionismo) desde perspectivas ideológicas clásicas, o bien se centran en los costes financieros de su implementación administrativa” (Varone 1998).

---

<sup>100</sup> Objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos.

<sup>101</sup> Elementos concernientes al acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales.

<sup>102</sup> Chaparro, O. frecuentemente hay reestructuración o ajustes en los manuales de funciones para entidades de carácter nacional, pero que hacen presencia en la región.

Por otro lado, la legalidad como principio tiene un rol considerable en la base legal y su formulación, particularmente en lo que respecta a los instrumentos de intervención y sus procedimientos administrativos, están jurídicamente reglamentados. La legalidad es un examen que puede tener un carácter prospectivo (y, conjuntamente, preventivo) o retrospectivo (Subitars, et al., 2008). En la práctica, esta dimensión jurídico-normativa constituye un elemento central.

En este contexto, podemos afirmar que el PDSAN Amazonas- 2011-2021, adoptado a través de la ordenanza 026 de 2011, en su formulación posee una proporcionalidad entre los elementos constitutivos (los presentes) del PPA, poseen compatibilidad entre las reglas internacionales, las Constitucionales de un Estado de Derecho democrático como el colombiano, las reglas que regulan las administraciones paraestatales y las reglas que regulan el APA de dicha política pública. Es decir, es un documento bien escrito, siguiendo las reglas que se esperarían en el desarrollo de una política pública.

A partir del año 2012, se empezó a trabajar sobre la idea de ajustar el documento existente con un enfoque étnico, para aterrizar la política de seguridad alimentaria a la realidad departamental, ya que gran parte de la población es indígena, esta población, es un actor objetivo y beneficiario también.

*Se presenta el objetivo y metas de 2018, con respecto a la primera actividad "Conformación del equipo técnico facilitador interinstitucional y multidisciplinario a partir de la CTSAN para la Estructuración del contenido y la metodología de obtención del componente de SSAN (enfoque étnico)" se tiene al 50% debido a que las instituciones no asisten con su personal técnico, se tienen participación de 4 o 5 de manera intermitente, lo que dificulta la continuidad de los trabajos.<sup>103</sup>*

A continuación, presente una parte de un acta de la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria, en la cual se ven los porcentajes de cumplimiento anual, obtenidos gracias al seguimiento realizado por la secretaria de salud, pero también se evidencia la falta de respuesta de las diferentes instituciones. También, es importante ver como la gobernación frente a las dificultades de implementación del PDSAN, ya tiene proyectado como reajustar el nuevo documento, con un enfoque étnico, que buscara involucrar mucho más a la

---

<sup>103</sup> Acta de fecha 13-04-2018 de la CTSAN Amazonas, elaborada por Daniel Corradine.

población indígena departamental, que son quienes sufren mayores problemas de inseguridad alimentaria, y sin sujetos beneficiarios de programas de alimentación y mejora de calidad de vida, pero a la vez son actores-objetivo, ya que se deben modificar conductas que han llevado a que precisamente se presenten problemas alimentarios, teniendo la propiedad de la tierra en cerca de un 87%.

*(...)Se continua con la presentación del Plan Indicativo del PDSAN Moniya Amena a cargo de la N.D Sonia Pulido, se contextualizan los actos administrativos por los cuales se conformaron el Consejo de Política Social, la CTSAN y la ordenanza mediante la cual se aprobó el PDSAN, se socializa la necesidad de ajuste del PTSAN a un enfoque étnico se presenta el consolidado de cumplimiento anual al Plan Indicativo, en donde se ha obtenido para el año 2012 un 72.6%, para el año 2013 un 73.8%, para el año 2014 no se evaluó y el año 2015 un 44.3%, se informa que las metodologías de evaluación para los años 2012 y 2013 son diferentes con respecto al año 2015, que no se ha logrado un cumplimiento mínimo del 80% y que la principal dificultad ha sido el no reporte y la no entrega de información por parte de las instituciones que conforman la CTSAN. Se presenta la evaluación del Plan de Acción de la CTSAN 2015, donde las metas propuestas fueron "A diciembre de 2015 Amazonas tendrán un PDSAN totalmente acorde al contexto regional", meta de la cual se obtuvo un cumplimiento del 62.5% de allí se destaca las actividades realizadas como el ciclo de asesorías realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social y, los insumos generados de dicho ciclo de asesorías y de los módulos del Diplomado "Gestión de la Seguridad Alimentaria y nutricional para el desarrollo de una política pública con perspectiva alimentaria para el departamento de Amazonas". La segunda meta del Plan de Acción fue "A fin de año todos los integrantes de la CTSAN tendrán personal capacitado en la identificación de los factores que constituyen la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Soberanía Alimentaria y así dirimir colectivamente la complementariedad entre estos conceptos y como operativizarlos" para esta meta se consideró un cumplimiento del 100% ya que se realizó convenio de cooperación 012/2015 entre la Universidad Nacional - Facultad de Medicina y la Gobernación de Amazonas para desarrollar el Diplomado "Gestión de la Seguridad Alimentaria y nutricional para el desarrollo de una política pública con perspectiva alimentaria para el departamento de Amazonas, donde se desarrollaron 8 módulos presenciales (124 horas) y apoyo virtual (video conferencia) se obtuvo la graduación de 24 participantes.*

*Terminada la presentación la Dra. Lizzeth Cardona menciona que es importante que el Plan Indicativo se evalué a la luz de las acciones que en la actualidad desarrollan cada una de las instituciones, ya que estas varían con referencia a las plasmadas en el PTSAN. Posterior a esto la Ing Sair y el Dr. Javier realizan la presentación de la propuesta del Plan de Acción para el año 2016. Como primer objetivo se propone "Reformular el plan de acción como instrumento y hoja de ruta para el accionar de la comisión temática", a lo cual el sr. Oscar Celis manifiesta que es muy importante elevar este documento de política a las Autoridades Tradicionales Indígenas - AATIS, con el objetivo de que lo conozcan y se involucren en el proceso de reformulación o ajuste.*

*La N.D Lizzeth manifiesta que desde el ICBF nivel nacional podrían gestionarse asistencia técnica para que acompañen este proceso de reformulación, por otro lado, desde el nivel nacional la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) la preside el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por lo que esta institución también podría brindar asistencia técnica para el proceso de reformulación en el departamento de Amazonas.*

*Se comunica que para la reformulación se requiere realizar un proceso de contratación que estaría en cabeza de las Secretarías de Salud y Secretaría de Agricultura, pero que es importante que se consulte al interior de cada institución si es posible que brinden acompañamiento con recursos para dicha contratación. El señor David Useche director del DPS manifiesta que es muy importante que se articulen las acciones que las instituciones realizan en torno a la seguridad alimentaria, por lo que el sr Oscar Celis manifiesta que este debe ser uno de los principales objetivos de la comisión.*

*Se concluye que se debe ajustar el Plan Indicativo a las acciones actuales que desarrolla cada institución y que en paralelo a esto se debe dar el proceso de reformulación del PTSAN.*

*Se presenta como segundo objetivo el observatorio de seguridad alimentaria y nutricional para el departamento de Amazonas, sin embargo, se define que como primera paso se debe iniciar con el proceso de reformulación del PDSAN.<sup>104</sup>*

### **6.3 Nivel de Cumplimiento de Implementación**

Gracias a que se contó con las actas e informes de la Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se participó de reuniones de la CTSAN, durante varios años y a entrevistas con funcionarios de la gobernación de Amazonas, se presenta la siguiente información.

En la Figura 6- 6: Matriz seguimiento al PDSAN-2011-2021, tomada del Informe de la CTSAN del año 2016, se presenta la participación y cumplimiento de compromisos de los diferentes actores miembros de la CTSAN.

A continuación, presentó el informe de seguimiento por ejes, metas e incumplimiento. La información presentada a continuación ha sido trabajada por el ingeniero Daniel Corradine, profesional de apoyo de la secretaria de salud departamental contratado para hacer seguimiento al PDSAN- 2011-2021.

#### **1. Eje de Disponibilidad**

Disponibilidad: es la cantidad de alimentos con que se cuenta a nivel regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. Está determinada por: la estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial), los sistemas de comercialización internos y externos, los factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad), las políticas de producción y comercio, y las tensiones socio políticas.

---

<sup>104</sup> Reunión ordinaria Comisión Temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional CTSAN. Fecha: 31-03-2016. Redactor: Daniel Corradine.

DISPONIBILIDAD

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
Gerencia + SAMP	1 convenio anual para la capacitación técnica permanente de los productores locales	1	11,7	48,65	LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL ES RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES MUNICIPALES Y SU SERVICIO ES OBLIGATORIO...  SI BIEN SE REALIZA ASISTENCIA TÉCNICA POR PARTE DE LA SAMP A TRAVÉS DE UN GRUPO DE TÉCNICOS Y PROFESIONALES (VALOR ECONÓMICO REFLEJADO) QUE REALIZAN VARIAS ACTIVIDADES EN DESARROLLO DEL OBJTO CONTRACTUAL, NO SE SUSCRIBE CONVENIO ALGUNO PARA ESTE FIN.  <b>ESTA META DEBE SER REVALUADA</b>	0%
	3 asociaciones de productores de <del>asaj</del> creadas: Leticia y 2 corregimientos	0	23,4	0	<b>Debieron ser creadas en 2011, 2012 y 2013 EL INDICADOR NO SE HA REPROGRAMADO. EN LAS VIGENCIAS ANTERIORES NO SE REALIZÓ LA CREACIÓN DE ESTAS ASOCIACIONES.</b>	0%
	100% de <del>pequeños productores</del> capacitados en cultura organizacional y acompañados en la formulación de proyectos	60	11,7	0	NO EXISTE UNA BASE DE DATOS A NIVEL MUNICIPAL O DEPARTAMENTAL, ESTIMANDO EL NÚMERO TOTAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES QUE PERMITAN TENER UNA BASE (100%)  LA SAMP DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE REALIZÓ ASISTENCIA TÉCNICA A 52 PRODUCTORES AGROPECUARIOS Y 140 ESTUDIANTES DE DIFERENTES INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN TEMAS AGROPECUARIOS Y ORGANIZACIONALES.	0%
	1 <del>asociación</del> de productores de materia prima para concentrado de aves, peces y ganado	0	225	0	<b>Debió ser creada en 2013 EL INDICADOR NO SE HA REPROGRAMADO. EN LAS VIGENCIAS ANTERIORES NO SE REALIZÓ LA CREACIÓN DE ESTAS ASOCIACIONES.</b>	0%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
	Diseño e implementación de 1 política pública territorial de producción, comercialización y desarrollo agropecuario	0	0	0	<b>Debió ser creada en 2013 EL INDICADOR NO SE HA REPROGRAMADO. EN LAS VIGENCIAS ANTERIORES NO SE REALIZÓ LA CREACIÓN DE ESTA POLÍTICA</b>	0%
SAMP	2 intercambios de semillas anuales en corregimientos departamentales priorizados	2	12,2	0	NO SE REALIZARON ACTIVIDADES DE INTERCAMBIO DE SEMILLAS EN CORREGIMIENTOS. SE TIENE PREVISTO UN EVENTO PARA EL SEGUNDO SEMESTRE EN EL CORREGIMIENTO DE LA CHORRERA.	0%
	1 cadena productiva implementada en 8 corregimientos priorizados según sus necesidades: chorrera en piscicultura, <del>miriti</del> , la pedrera, <del>tarapaca</del> , puerto <del>arica</del> , Pto Santander, Encanto y Puerto <del>Alegria</del> en avicultura y <del>tarapaca</del> en caña de <del>azúcar</del> .	5	29,2	0	<b>PARA 2015 SE DEBEN TENER 6 CORREGIMIENTOS CON CADENA PRODUCTIVA</b>  EN LA RUTA DE PLAN DE DESARROLLO SE PRIORIZARON LAS ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS PESCADORES ARTESANALES DE LOS CORREGIMIENTOS DE TARAPACÁ, PUERTO SANTANDER, LA PEDRERA Y EL MUNICIPIO DE PUERTO NARIÑO QUE SERÁN BENEFICIARIOS EN EL SEGUNDO SEMESTRE	0%
	11 cadenas productivas implementadas (1 cada año) en los municipios y corregimientos <del>deptales</del> .	5	73,9	0	<b>PARA 2015 SE DEBEN TENER 6 CADENAS PRODUCTIVA</b>  LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO COMIENZAN A PARTIR DE LA APROBACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2016-2019 "GESTIÓN Y EJECUCIÓN", APROBADO EN EL MES DE MAYO DE 2016. LAS ACTIVIDADES INICIALES HAN SIDO DE PRIORIZACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.	0%
	1 centro de acopio fortalecido en Leticia y 1 centro de acopio en La Pedrera	0	43,3	0	<b>Debió ser <del>operativizada</del> en vigencia 2013 y 2014</b>  SE INICIARON LABORES POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN PARA FORMULAR EL PROYECTO "CENTRO DE TRANSFORMACIÓN AGROINDUSTRIAL DEL MUNICIPIO DE LETICIA" QUE SERÁ PRESENTADO A FUENTES DE FINANCIACIÓN. SE SOCIALIZÓ ESTA INICIATIVA EN EL MARCO DEL CONSEA.	0%
Sinchi + Aticova	5 de comunidades de Puerto Nariño con una producción sostenible en la chagra	1	5,8	0	<b>NO PRESENTA INFORMACIÓN</b>	0%
	1 Tecnología de crianza de peces de consumo y ornamental validada	0	0	0	Sinchi: Meta <del>cumplida</del> en 2015	—%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
Sinchi + SAMP	4 centros de acopio en la Zona de Integración Fronteriza	0	0	0	<b>Debieron ser implementados en 2013 y 2014</b>  <b>No presenta información.</b>	0%
	1 <del>paquete tecnológico anual</del>	1	667,2	0	Sinchi: Se realiza desarrollo e innovación, así como su <del>transferencia</del> tecnológica con organizaciones de base de los corregimientos de Tarapacá y Pedrera  SAMP: LAS ACTIVIDADES DE FOMENTO <b>COMIENZAN A PARTIR DE LA APROBACIÓN DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 2016-2019 "GESTIÓN Y EJECUCIÓN"</b> , APROBADO EN EL MES DE MAYO DE 2016. LAS ACTIVIDADES INICIALES HAN SIDO DE PRIORIZACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA.	0%
Sinchi + SAMP + Aati	50% de municipios y corregimientos con especies nativa recuperadas (Pedrera, <del>Tarapaca</del> , <del>Chorrera</del> , <del>Pto Santander</del> y Puerto Nariño)	20	51,8	14,8	<b>No presenta información.</b>	0%
ICBF + SAMP	90% de municipios y corregimientos fortalecidos en la cultura de la chagra	60	99,7	159.272.981	ICBF: la modalidad con enfoque comunitario que dentro de las acciones a desarrollar incluye la <b>implementación</b> de proyectos productivos, inició actividades a partir del 1 de Junio de 2016 en los municipios de Leticia y Puerto Nariño.	36%
ICA	Certificar el 100% (300) de las fincas del Departamento en BPA	50	11	0	<b>NO PRESENTA INFORMACIÓN</b>	0%
Incoder	100% de <del>proyectos presentados</del> a las <del>convocatorias</del> <del>viabilizados</del>	1	horas <del>téc.</del>	0	NO APLICA	—%
<b>8</b>	<b>17 indicadores</b>		<b>1.289</b>	<b>222,7</b>		<b>2,40%</b>

## 2. Eje Acceso

Acceso: es la posibilidad de todas las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible. Se refiere a los alimentos que puede obtener o comprar una familia, una comunidad o un país. Sus determinantes básicos son el nivel de ingresos, la condición de vulnerabilidad, las condiciones socio-geográficas, la distribución de ingresos y activos (monetarios y no monetarios) y los precios de los alimentos.

### ACCESO

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
SENA + Planeación	50% de la población vulnerable y/o joven rural cualificada para el mercado laboral local y mejorar sus ingresos	30	35,1	166,1	SENA: Estos recursos corresponden a la contratación de instructores para atender 15 formaciones ejecutadas a través del Programa Sena Emprende Rural (Se anexa reporte PE_04 y DF_49 del aplicativo sofiaplus, A CORTE 31 DE JULIO SE HAN MATRICULADO 504 APRENDICES entre hombres y mujeres, la población matriculada corresponde a indígenas, población vulnerable, madres cabeza de hogar). Se adjunta relación de contratos (Esta información puede ser verificada en la página del SECOF).	0%
	1 convocatoria anual para el departamento del Amazonas del Fondo Emprender - OJO PARA EL SENNA	1	0	0	LA CONVOCATORIA FONDO EMPRENDER LA REALIZA EL SENNA EN APOYO CON LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN. EN EL PRIMER SEMESTRE SE REALIZÓ UNA CONVOCATORIA. LA SAMP SÓLO HACE PARTE DEL COMITÉ QUE VIABILIZA LAS PROPUESTAS QUE SON ENVIADAS AL COMITÉ EVALUADOR.	0%
Gerencia + Planeación	1 Convenio BANCOLDEX - Gobernación anual para generar línea de crédito para el fortalecimiento empresarial especialmente en la línea agroalimentaria	1	924,7	0	SE SUSCRIBIÓ EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN NO. 000011 DEL 29 DE ABRIL DE 2015. CON CORTE AL PRIMER TRIMESTRE DE 2016 (JUNIO), SE ENCUENTRA VIGENTE, CON UN PORCENTAJE DE UTILIZACIÓN DEL 92,43%, OTORGANDO 8 CRÉDITOS A MICROEMPRESAS Y 2 CRÉDITOS A PEQUEÑAS EMPRESAS. LA GOBERNACIÓN APORTÓ A ESTE CONVENIO \$30,000,000 Y BANCOLDEX \$640,000,00	0%
	10 Proyectos de MYPIMES financiados.	1	5,8	0	CON EL USO DEL CRÉDITO DE BANCOLDEX, AL PRIMER SEMESTRE DE 2016 SE HAN BENEFICIADO 10 MYPIMES	100%
ICBF	100% de cobertura a población vulnerable matriculada oficialmente - A SECRETARÍA EDUCACIONAL	75	5677	0	EL PAE no es un programa operado por el ICBF, esta información deberá ser solicitada a la Secretaría de Educación QUITA.	—%
	100% de cobertura a población vulnerable entre 1 año y 4 años 11 meses con desayunos con amor - DIA	75	1583	0	la modalidad DIA no está siendo ofertada por el ICBF en la vigencia 2016, el ICBF está en proceso de replantear la atención prestada con AAVN	0%
	6 a 10 convenios con entidades públicas y privadas destinadas a la atención de población vulnerable con el fin de contribuir al mejoramiento del estado nutricional.	10	0	0	durante el primer semestre de la vigencia 2016, no han sido suscritos convenios para atención de población en condición de vulnerabilidad debido a que fue enviada invitación para suscripción de convenio con el ente territorial sin que a la fecha se haya obtenido respuesta positiva.	0%
	50% de cobertura a población vulnerable a partir de los 6 meses	45	988	4728,5	se garantiza la atención integral a la primera infancia en las modalidades CDI Institucional y Modalidad Desarrollo Infantil en medio familiar cumpliendo con los lineamientos establecidos para cada modalidad.	0%
	50% de cobertura a población vulnerable principalmente en la modalidad Ración Preparada.	45	432	0	esta modalidad de atención no está a cargo del ICBF desde el año 2010	—%
SAMP	1000 personas vulnerables beneficiadas según lineamientos del proyecto fogón comunitario	600	140	0	DURANTE EL PRIMER SEMESTRE NO SE IMPLEMENTO EL FOGÓN COMUNITARIO	0%
	Capacitación al 100% de los integrantes de la Liga Departamental de consumidores del Amazonas	100	23,4	0	No aporta información.	0%
DAAPS	29 de patios productivos implementados anualmente en el municipio de leticia y corregimientos departamentales	29	11,7	0	NO SE IMPLEMENTARON PATIOS PRODUCTIVOS EN EL PRIMER SEMESTRE	0%
	Visitas de verificación del costo de la canasta familiar en los diferentes alimentos en corregimientos departamentales y asistencia técnica para la conformación de la veedurías ciudadanas correimentales. 1 corregimiento anualmente	1	7,0	0	No aporta información.	0%
	Dotación de la oficina de Liga de consumidores del Departamento con el 100% de equipos e insumos de necesarios	0	10,8	0	Debió ser realizada en 2013 - No presenta información de años anteriores.	0%
DPS + SAMP	ones: 500 familias fortalecidas para el consumo y producción de alimentos en cada hogar	500	60,8	0	EN EL PRIMER SEMESTRE LA SAMP CAPACITÓ A 25 MIEMBROS DE LA COMUNIDAD DE NAZARETH EN PANADERÍA Y GALLETTERÍA 500 FAMILIAS ES EL TOTAL DE LA POBLACIÓN. LA MISMA SE DEBERÍA DISTRIBUIÉN LOS INDICADORES DE CADA AÑO. ESTA META SE DEBE REVALUAR.	5%
6	15 indicadores		9901	4894		8%

### 3. Eje de consumo

Consumo: se refiere a los alimentos que comen las personas y está relacionado con la selección de estos, las creencias, las actitudes y las prácticas. Sus determinantes son: la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr - millones	\$ ejec - millones	Actividades y observaciones	% cumplimiento
SSD	1 estrategia comunicacional implementada y posicionada sobre SAN en el Departamento	1	29,2	0	SAN: No presenta información	0%
	2 sesiones anuales de educación alimentaria y nutricional por los auxiliares de salud pública a la población del departamento con base en los calendarios alimentarios de los pueblos indígenas	2	28,2	686,8	SAN - Los recursos invertidos corresponden al pago de la <u>nomina</u> de los Auxiliares de Salud Pública.	50%
	2 proyectos de investigación de canasta básica de alimentos en el departamento	0	58,5	0	Debieron ser investigadas en 2012 y 2013 No presenta información	0%
	100% de corregimientos con acciones de promoción de la lactancia materna exclusiva y complementaria	100	32,8	0	SAN - Actividad <u>contemplada</u> en el Plan de Intervenciones <u>Colectivas</u> , actualmente en ejecución.	0%
	100% de menores de 6 años suplementados con Vit A y Hierro OJO A LAS EPS	70	282,7	0	SAN - A partir del 2015 la Secretaria de Salud Departamental <u>no debe realizar actividades de suplementación, por que estás se encuentran en el POS.</u> Por lo anterior se <u>inicio</u> este año a solicitar las coberturas por EPS.	0%
	100% de mujeres gestantes del departamento con <u>suplementación</u> de Hierro, Acido <u>Folico</u> y Calcio	60	462	0	SAN - A partir del 2015 la Secretaria de Salud Departamental <u>no debe realizar actividades de suplementación, por que estás se encuentran en el POS.</u> Por lo anterior se <u>inicio</u> este año a solicitar las coberturas por EPS.	0%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr - millones	\$ ejec - millones	Actividades y observaciones	% cumplimiento
Secretaría Educación	100% de corregimientos asistidos <u>tecnicamente</u> para el ajuste de los PEI en las escuelas <u>desu jurisdicción</u>	60	11,7	0	<u>Revisar este tema para ajuste.</u> NO PRESENTA INFORMACIÓN	0%
	100% de niños escolarizados en los internados de los corregimientos cubiertos	100	3406	3340,4	Todos los estudiantes que asisten al internado, son beneficiados de la alimentación escolar	100%
	4000 estudiantes de áreas rurales con servicio de <u>transporte</u> escolar	3000	1084,6	43,6	Incluye suministro de combustible y contratación del servicio de transporte terrestre. La información es parcial, toda vez que la misma se encuentra en consolidación	70%
	1500 niños de primaria en Leticia y Puerto Nariño atendidos	1187	287	SGP	Corte de <u>matricula</u> anexo 6A 01/07/16; El recurso es utilizado para el pago de docentes, administrativos, contratos del personal del servicio administrativos, contratos de transporte, contratos y convenios de <u>alimentación</u> , reparaciones y adecuaciones de las sedes e instituciones educativas y compra de bienes y equipos, recursos global (7312 niños)	100%
	6000 adolescentes de secundaria en Leticia y Puerto Nariño atendidos	5200	608	SGP	Corte de <u>matricula</u> anexo 6A 01/07/16; El recurso es utilizado para el pago de docentes, administrativos, contratos del personal del servicio administrativos, contratos de transporte, contratos y convenios de <u>alimentación</u> , reparaciones y adecuaciones de las sedes e instituciones educativas y compra de bienes y equipos, recursos global (6339 Adolescentes)	100%
	Mantener mínimo 3 convenios vigentes con Universidades del país	3	394,8	131,5	En el momento no se cuenta con la información, se realizara el reporte el tercer trimestre del año	66%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr - millones	\$ ejec - millones	Actividades y observaciones	% cumplimiento
SENA + Sec Educación	10 Instituciones Educativas con <u>articulación</u> en educación <u>media técnica</u> :	10	0	83,1	Educación: 5 <u>instituciones</u> - Las IE que formalizaron convenios de articulación son el <u>María</u> Auxiliadora, INEM, Francisco del rosario Vela, San Juan Bosco e I.E. Colegio <u>Tecnico</u> Agropecuario <u>José</u> Celestino Mutis Estos convenios no involucran recursos de las partes  SENA: 5 instituciones - Se tiene convenio con la secretaria de Educación Departamental de Amazonas N° 000001 de fecha 03/10/2014. Se tiene <u>articulada</u> 5 IE (INEM - José <u>Eustasio</u> Rivera, San Juan Bosco, Francisco del Rosario Vela, María Auxiliadora en la Comunidad de <u>Nazareth</u> , y el INEAGRO - José Celestino Mutis en el Municipio de Puerto Nariño) y 11 formaciones técnicas tituladas para un total de 454 aprendices <u>matriculados</u> .	100%
3	13 indicadores		6667,4	4153,9		45,08%

#### 4. Eje de Aprovechamiento

Aprovechamiento: se refiere a cómo y cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el medio ambiente, el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y el acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía

##### APROVECHAMIENTO BIOLÓGICO

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
SSD	2 modelos de atención operando articuladamente	2	Horas técnicas	0	AIEPI - SSD NO SE OBTIENE RESPUESTA	0%
	2 Comités conformados y operativizados en el Departamento	0	58,5	0	Debieron ser conformados en 2012 y 2013 Crónicas: no se están realizando asistencia a comités; dado que dentro de las competencias de la dimensión de vida saludable y condiciones no transmisibles - ECNT, para dicha vigencia no se estipuló	0%
	100% de IPS cumpliendo con los estándares de calidad para la prestación de servicios de salud en el Departamento	40	58,5	0	Prestación - No presenta información	0%
	100% de corregimientos y municipios departamentales cubiertos con el modelo de atención	40	gestión recursos	0	Prestación: No presenta información	0%
	100% de corregimientos con la estrategia AIEPI Comunitario implementada	60	681,6	0	No presenta información AIEPI:	0%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
	100% de las IPS del Departamento del Amazonas certificadas como IAMÍ	40	117	0	SAN: Evaluación externa del HSRL para el segundo semestre con el fin de verificar la implementación de la estrategia IAMÍ la cual fue divulgada en el año 2013	0%
	80% de niños del departamento del Amazonas desparasitados 2 veces al año	30	303,1	19	SAN: El resultado se determinó con respecto a la meta planteada para el año 2016, en niños escolarizados (actividad desarrollada al corte del informe en Leticia y Puerto Nariño). Para la población menor de 5 años no se ha desarrollado la actividad.	100%
	5 grupos de edad vigilados nutricionalmente al año	5	201,2	51,8	SAN: Acciones de vigilancia nutricional desarrollada en niños menores de 18 años, gestantes, escolares, recién nacido y pacientes con tuberculosis.	100%
	100% de pacientes con enfermedades transmisibles con deterioro del estado nutricional cubiertos	70	121	10,4	SAN: No presenta información	0%
ICBF + SSD	Reducir los índices de morbimortalidades a consecuencia de la Desnutrición en la Primera Infancia a través de la RNA	2	647,7	0	ICBF: el seguimiento del SISVAN no es una responsabilidad del ICBF, competencia única y exclusivamente al ente territorial en cabeza de la Dirección de Salud. SAN: no presenta información	0%
	Reducir los índices de morbimortalidades a consecuencia de la Desnutrición en la Primera Infancia a través de los CREN	4,1	195,7	374,8	ICBF: Respecto a la meta del proyecto, el ICBF desarrolla la ejecución de dos modalidades de Recuperación Nutricional, una con énfasis en los Primeros 1000 días y Recuperación Nutricional con Enfoque Comunitario con una cobertura de 230 niños y niñas para la vigencia 2016, se considera que debe replantearse el indicador, porque no aplica para ICBF.	0%
				0	SAN: No se cuenta con Centro de Recuperación Nutricional.	23%
Gerencia + SSD	2 modelos de atención operando articuladamente	2	Horas técnicas	10,4	AIEPI - SSD NO SE OBTIENE RESPUESTA	0%
	1 modelo implementado en el 100% de corregimientos y municipios	0	117	0	AIEPI - SSD NO SE OBTIENE RESPUESTA	0%
	No de actos administrativos definidos	0	0	0	Educación: Realizado en 2014	—%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
Sec Educ + SSD	100% de <u>tiendas escolares cubiertas</u>	50	5,8	2,6	Crónicas: durante la vigencia 2015; se <u>trabajo</u> se manera intersectorial con <u>educación</u> . Durante la vigencia 2016 se tiene estipulado para el tercer y cuarto trimestre realizar <u>socialización de alimentación</u> saludable en tiendas escolares y universitarias (EPA).	0%
Indeportes	20.000 personas con el <u>habito</u> de 30 minutos de actividad <u>física al día</u>	8000	22,5	0	<u>No presenta información</u>	0%
	4 <u>escenarios deportivos anuales</u> <u>construidos o remodelados</u>	0	465	0	Debieron ser construidos en 2011 - 2013. No se tiene soporte <u>No presenta información</u>	0%
	90% de los corregimientos departamentales y 100% de los municipios con parques infantiles	60	323	0	<u>No presenta información</u>	0%
Planeación PDA	100% de proyectos de acueducto y alcantarillado del Departamento viabilizados en el MAVDT	60	6662	0	<u>No presenta información</u>	0%
ENAM	100% de la población de las cabeceras <u>corregimentales</u> cubiertas beneficiadas con el servicio de electrificación rural	30	0	361,6	<u>No presenta información</u>	0%
DAAPS	Verificación de la <u>prestación</u> de servicios públicos en los mismos por parte de la liga de consumidores	30	Horas técnicas	0	<u>No presenta información</u>	0%
<b>8</b>	<b>20 indicadores</b>		<b>10278,3</b>	<b>830,6</b>		<b>11%</b>

### 5. Eje de Inocuidad

Se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud.

#### INOCUIDAD

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
SSD	100% de sitios de expendios y comercialización de alimentos vigilados y controlados	100	3,6	289,1	Seg sanitaria: Programación y visitas de IVC a establecimientos de interés sanitarios .	60%
	100% de <u>manipuladores de alimentos del departamento</u> <u>capacitados</u>	100	10,9		Seg sanitaria: <u>Cursos programados periódicamente en la Secretaría de Salud Departamental, cursos programados para grupos de Manipuladores como Hoteles, Asociaciones, etc.</u>	50%
	100% de <u>sitios que comercializan alimentos vigilados y cumpliendo normas locativas</u>	100	Horas técnicas		Seg sanitaria: Actas evaluativas a la normatividad sanitaria ( ley 9 / 79 y Decreto 3075 / 97 y la nueva aplicación de la <u>resolución 2674</u> de 2013).	60%
	3 Puntos vigilados anualmente (Paso fronterizo, Muelle Fluvial y Aeropuerto)	3	140,4		Seg sanitaria: <u>Actas de ingresos de inspección</u> sanitaria.	100%
	100% de <u>restaurantes escolares y hogares de bienestar vigilados</u>	100	3,5		Seg sanitaria: <u>Programación y visitas de IVC a establecimientos de interés sanitarios, Actas evaluativas a la normatividad sanitaria ( ley 9 / 79 y Decreto 3075 / 97 y la aplicación de la nueva resolución 2674</u> de 2013).	35%
	100% de <u>expendios de cármicos vigilados y controlados</u>	100	23,4		Seg sanitaria: <u>Actas de IVC de uso fronterizo, acta de control diario de expendio de carne para consumo humano, acta de ingreso de productos carnicos por via aerea y actas de operativos carnicos.</u>	100%
	VSP: 100% de UPGDs <u>notificando oportunamente</u> ETAs	100	Horas técnicas		0	VSP: Se notificaron 2 ETAs: una en el Multiétnico Tacana y otra en la Comunidad de La Playa atendidos oportunamente

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
	VSP: 100% de comités mensuales desarrollados	100	Horas técnico	0	VSP: No se realizaron comités como tal, porque el abordaje de los eventos se realizó en articulación con el LSP y Seguridad Sanitaria y Ambiental.	0%
ICA	100% de productores y comercializadores de insumos pecuarios legalizados	140	7,3	0	No presenta información	0%
	Certificar en buenas prácticas agropecuarias la totalidad (300) de fincas productoras de alimentos del departamento	140	11,6	0	No presenta información	0%
	Atender, controlar y/o erradicar el 100% de las enfermedades de control oficial en vegetales	75	48,7	0	No presenta información	0%
	Atender, controlar y/o erradicar el 100% de las enfermedades de control oficial en animales	75	9,1	0	No presenta información	0%
	Vacuna al 100% de los animales de abasto contra enfermedades de control oficial	100	5,5	0	No presenta información	0%
ICA + SAMP	100% de animales libres de tuberculosis	100	24,3	0	ICA: se cuenta con 2 predios que voluntariamente se acogieron al programa de hatos libres de brucelosis bovina debido a los costos que implica acogerse a este programa que va muy ligado al programa de Buenas Practicas Ganaderas en la seccional se cuenta con estos 2 debido a que se renuevan las certificaciones cada 2 años y muchos no renuevan esta certificación o acabaron el sistema productivo, por consiguiente el avance es del 50 debido a que están en proceso de certificación.  SAMP: ESTA ACTIVIDAD DE MONITOREO LA REALIZA SÓLO EL ICA, COMO AUTORIDAD SANITARIA	0%
INVIMA	Vigilar el 100% de los sitios donde se procesan alimentos y plantas de beneficio del departamento	100	\$ nación	0	Inspección vigilancia y control de todas las competencias del instituto	100%
	Vigilar el 100% de las importaciones y exportaciones de alimentos en el departamento	100	\$ nación	0	Se han realizado el 100% de importaciones, con respecto a importaciones no existen	100%
4	14 indicadores		295	289		41%

## 6. Eje Institucionalidad

Fortalecer la articulación interinstitucional de manera que permita dar aplicabilidad efectiva a las políticas públicas y plan departamental que en materia de seguridad alimentaria y nutricional se definan.

### INSTITUCIONALIDAD

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
Secretaría de planeación	% de integrantes de la Comisión Temática de SAN que participan en las sesiones	100	Horas técnico	0	No presenta información SAN: asiste 7/11	65%
	1 Capacitación al año a la CTSAN en temas de su competencia	1	2,3	0		100%
	100% de Municipios asistidos en la formulación de planes municipales de SAN	0	5,5	0	Debió ser realizado en los años 2012 al 2014 SAN: se asiste a Puerto Nariño, esta listo para adoptar mediante acuerdo. Leticia no avanza en la fase de alistamiento	40%
Gerencia + SSD	1 semana de la seguridad alimentaria desarrollada anualmente	1	59,7	0	SAN - Se debe desarrollar en el segundo semestre SAMP - EN EL PRIMER SEMESTRE NO SE REALIZÓ SEMANA DE LA SAN	0%

Entidades	Nombre del indicador	Meta 2016	\$ progr	\$ ejecut	Actividades y observaciones	% cumplimiento
	1 sistema de información implementado	1	5,8	0	SAMP - LA META HACE REFERENCIA A 1 SISTEMA DE INFORMACIÓN IMPLEMENTADO, NO HACE REFERENCIA A 1 SISTEMA ANUAL IMPLEMENTADO, POR TANTO EL INDICADOR DEBERÍA CUMPLIRSE SÓLO EN ALGUNO DE LOS AÑOS DE EVALUACIÓN.  SE HA IMPLEMENTADO POR PARTE DE LA GERENCIA Y LA SECRETARÍA TÉCNICA UN MODELO DE SEGUIMIENTO. ES NECESARIO INDICAR EL AÑO EN EL QUE SE INICIÓ CON ESTA LABOR.	100%
SSD	SAN: 1 Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional implementado	1	11,7	0	Debió ser implementado en 2013  SAN: no presenta información	0%
	Realizar 6 visitas a los prestadores de servicios de salud del Departamento aplicables a la normatividad de seguridad alimentaria y nutricional para verificar el cumplimiento a sus competencias.	6	Horas técnicas		Vig y ctrl; Se presenta dificultad administrativa lo cual atrasa la contratación del recurso humano que apoya las actividades como visitas, asistencias técnicas, seguimiento y verificación y esto en ocasiones dificulta el cumplimiento de las metas propuestas.	16%
CTSAN	% de proyectos SAN articulados al Plan Departamental de Ciencia y Tecnología	50	0	0	No se obtiene información	0%
	1 seguimiento semestral a las investigaciones en SAN que se realicen en el Departamento para facilitar la socialización y coordinación de los mismos	2	0	0	No se obtiene información	0%
4	8 indicadores		85,6	0		36%

Finalmente, según la información recaudada, aunque podemos decir que el documento de PDSAN- 2011-2021, está bien escrito y coherente, con indicadores mediables, y siguiendo las etapas del ciclo de una política pública, lamentablemente el porcentaje de implementación ha sido bajo.

Por estas mismas razones el personal encargado en la gobernación se ha propuesto actualizar el documento y ajustarlo bajo un enfoque étnico, esperando incluir y motivar la participación de las comunidades indígenas, ya que son ellos quienes sufren la inseguridad alimentaria y además son grupo-objetivo al ser los dueños de la tierra y quienes pueden generar la producción y buen consumo y aprovechamiento de alimentos.

El documento de política puede que esté bien, cumpla con los requisitos teóricos, pero el problema son los actores o por falta de compromiso o por intereses diversos.

**Tabla 6-8:** Cumplimiento de las metas decenales del PDSAN Amazonas -2011-2021

Eje	Indicadores o metas decenales	Cumplimiento %
Disponibilidad	17	2.4%
Acceso	15	8%
Consumo	13	45.08%

Aprovechamiento	20	11%
Inocuidad	14	41%
Institucionalidad	9	36%

Fuente: Adaptado, actas de CTSAN, Informe de Seguimiento 2016.

Estos resultados del análisis de PDSAN –Amazonas, bajo el marco propuesto Subirats et al (2008), nos llevaron a revisar cuales son los limitantes para la ejecución de políticas alimentarias en el Amazonas, aunque es útil para analizar otras políticas, lo cual se hizo empleando el método Delphi.

## 6.4 Conclusiones

Las instituciones colombianas, y en este caso el departamento del Amazonas formuló un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional – Moniya Amena-Árbol de la abundancia-2011-2021, adoptado a través de la Ordenanza 026 de 2011 y siguiendo los lineamientos del Conpes 113 de 2008. El documento de política podríamos decir es un documento bien escrito, que ha cumplido con los criterios definidos teóricamente en el diseño de políticas públicas, pero pareciera solo ha respondido a las demandas de organizaciones del nivel nacional e internacional como en este caso la FAO, OMS y por tanto se convirtió en un Acto administrativo que no alcanzó el desarrollo esperado, porque no existe una apropiación de los temas por parte de los diferentes actores y en el caso del Amazonas, muchos de los actores beneficiarios, también son grupos-objetivo, e igualmente la institucionalidad es débil en el departamento.

Para nuestro caso de estudio Análisis de la política pública PDSAN-Amazonas- 2011-2021, se ha dado de forma vertical (Top-Down) (Subirats, Knoepfel & Varone, 2008), (Roth, 2014), (Téllez, 2016), con un esquema tradicional donde es el Estado a través de sus funcionarios quienes adelantan las acciones para el diseño de las políticas, en muchos casos involucrando a los grupos afectados en la parte inicial, pero estos últimos desaparecen en las otras etapas del ciclo de la política.

La participación efectiva de las comunidades grupos-objetivo y beneficiarios es escasa en las diferentes etapas de la formulación e implementación de la política, en el Amazonas, se debería hacer consulta previa a las comunidades indígenas, ya que estas políticas

afectan sus modos de vida, pero al final solamente se hace socialización de ellas y su posterior aprobación.

El PDSAN, no cuenta con una efectiva articulación con otras políticas planteadas para los mismos grupos de población (familias en acción), por lo que hay traslape de los beneficiarios, e incluso acciones en contravía que dificultan la obtención de logros y cambios en los problemas presentados, o hay duplicidad en la obtención de beneficios por algunos beneficiarios y la exclusión de otros.

Por la evidencia empírica y por el conocimiento de la región algunas comunidades indígenas y ribereñas reconocen programas de seguridad y soberanía alimentaria de ONG's, fundaciones con financiación internacional, y desconocen las acciones departamentales. Estas ONG, no trabajan con las instituciones gobernación o alcaldía, porque se dificultan la ejecución y se presentan problemas de pérdida de recursos económicos.

Muchas de las líneas estratégicas y de acción incluidas en el PDSAN-Amazonas -2011-2021, corresponden a intervenciones misionales de las entidades, o sea que son acciones ordinarias propias de las funciones de las entidades con objetivos definidos y presupuestos para su funcionamiento. Otro grupo corresponde a los programas y proyectos, conjunto de intervenciones organizadas para un periodo de tiempo definido, con propósitos específicos para lograr un determinado fin y que se financian generalmente con recursos de inversión, o sea se pierde la continuidad en el tiempo.

Una de las dificultades para la implementación del PDSAN-Amazonas, es que, en cada nuevo periodo de gobierno, cambian los funcionarios públicos y cambian las prioridades que usualmente no son las existentes, a lo que se suma que la asignación de recursos es posterior debido al trámite de los planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial. Además, los gobiernos departamentales enfrentan dificultades presupuestales en lo concerniente al personal requerido para cumplir las funciones de la entidad y se pierde capacidad técnica. La contratación por prestación de servicios genera una alta rotación de personal en las entidades

Los PPA cuentan con un respaldo político a través de los APA, sin embargo, los tiempos entre la construcción y la aprobación de los unos y los otros son extensos, haciendo que se retrasen los procesos y no se logren los resultados esperados. Los PPA planteados, adolecen de transparencia en el manejo de la información y en muchos casos se desconocen los recursos apropiados, las decisiones administrativas, los contratos públicos o los impactos en el medio ambiente (Subirats, Knoepfel, & Varone, 2008).

La intervención de los actores no es la misma, predomina uno o varios actores clave, en este caso las secretarías de salud, Agricultura, Planeación, Desarrollo Social y externos como el ICBF, Sinchi, por lo que se consideran que existe una centralidad vertical más débil, además de APA heterogéneos con perfiles profesionales diversos lo que podría ser un punto a favor si se logran sumar los puntos de vista de un mismo asunto.

Específicamente el PDSAN a nivel técnico, en los objetivos, estos se organizan de acuerdo a los ejes de la política disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico, calidad e inocuidad, a los que se suma el fortalecimiento institucional, y son el reflejo de la política nacional, en especial lo que hace referencia al control del precio de los alimentos, asistencia alimentaria, rescate de culturas y saberes, vigilancia y control de la calidad e inocuidad en la producción de alimentos, sostenimiento ambiental, investigación en SAN y creación de sistemas de información en SAN (indicadores). De los cinco ejes de la SAN dos de ellos presentan intervenciones limitadas que no responden a la amplitud y gravedad de los problemas, tal es el caso de eje de consumo y el de calidad e inocuidad de los alimentos que adolece de la integración de todos los actores que participan de manera directa o indirecta.

El PDSAN, es un documento bien escrito y coherente, cuenta con todos los elementos constitutivos de las políticas públicas, se hizo la inclusión del problema público en la agenda gubernamental, la inclusión en la agenda política y el programa de actuación político administrativo, pero los actores no respondieron a sus compromisos, otras instituciones fueron reestructuradas, otras desaparecieron y al final e el año 2016, se evidencio una baja implementación y la necesidad de reformular el documento imprimiéndole además un enfoque étnico y territorial. Con lo cual se espera que se den mejores resultados.

A pesar de que la producción de información y de herramientas necesarias para la SAN a nivel nacional, por las deficiencias de la institucionalidad a nivel departamental y local, en cuanto a la información clara, pertinente y oportuna no solo para los decisores sino para toda la población en general, requiere de forma urgente su consolidación para brindar unidad en los criterios de medición, en los mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes y políticas, en la calidad de la información y su potencial uso para evitar una visión parcializada de la problemática de la SAN.

## **7. Capítulo 7. Identificación de Limitantes para la implementación de la Políticas Pública Alimentaria en el Amazonas.**

*La implementación de las Políticas Públicas es un proceso que se desencadena una vez que el diseño de estas ha terminado y se ponen en marcha recursos humanos, materiales, financieros para llevarlas a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados por ellas de la mejor manera posible. Sin embargo, tal como nos plantea Grindle (2009), existe una brecha entre lo que se anuncia política y lo que se ejecuta. Entender por qué se originan estas brechas y como disminuirlas es la materia de los modernos estudios de implementación.<sup>105</sup>*

Después de conocer y analizar a profundidad la formulación del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria –PDSAN- 2010-2021, y pensar que es un documento que cumple con los elementos propuestos para la formulación de Políticas públicas, pero a la vez viendo los problemas y deficiencias en su implementación he decidido averiguar cuáles son las causas, los limitantes, barreras o riesgos para el cumplimiento de los objetivos, porque además esto ocurre con muchas de las políticas públicas departamentales, son buenos documentos, pero tienen grandes deficiencias en implementación y cumplimiento de objetivos.

Dentro de la revisión de literatura e información, encontré que estas preguntas que me hacía también fueron planteadas por Wildavsky y Pressman (1973), se preguntaron por qué políticas públicas aparentemente bien formuladas y con el suficiente consenso político para llevarse a cabo, fracasaban o no obtenían los resultados esperados una vez que se ponían en práctica. El trabajo de estos autores y los de O’toole (2007), Bardach (1995 y 2004), Sabatier y Mazmanian (2004), la investigación realizada en Colombia por María del

---

<sup>105</sup> Rubio Campos. Jesús. Retos para la implementación de Políticas Públicas. Revista Buen Gobierno #146. 2013.

Rosario Ortiz y colaboradores, publicada en el año 2003, sobre la identificación de barreras a la implementación al desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición de Colombia (PNAN) y el trabajo de Jesús Rubio (2013) Retos para la implementación de Políticas Públicas en América Latina. Me orientaron en cómo hacer esta investigación que complementa el análisis de la Política pública alimentaria del Amazonas ya que permite identificar los limitantes y posibles alternativas de solución.

En del año 1996, se presentó la Cumbre Mundial de la Alimentación, cuyo propósito fue analizar estrategias que ayudaran a erradicar el hambre y reducir a la mitad el número de personas desnutridas al año 2015. (Declaración de Roma, 1996). Desde ese momento, hasta el año 2008, se han formulado varios programas, planes y proyectos de seguridad alimentaria y nutricional buscando dar respuesta a los problemas encontrados, entre ellos los elevados índices de desnutrición crónica en niños menores de cinco años (12%), anemia nutricional en el 33,2% de niños de 1 a 4 años y el 44,7% de las gestantes; inseguridad alimentaria en el 59,2 % de los hogares colombianos, siendo más alta en las áreas rurales (58,2%) que en las áreas urbanas (36,5%) y un consumo de proteínas deficiente en más de la tercera parte de la población (36%), entre otros (ICBF, 2005).

De acuerdo a la evaluación del Plan de Alimentación y Nutrición en el año 2003, uno de los principales problemas para conseguir la seguridad alimentaria y nutricional hasta el momento ha sido la débil institucionalidad, a lo que se sumó la intervención de múltiples sectores, agentes, actores con intereses y puntos de vista diversos que requerían un marco organizacional, de gestión y reglas de juego claras, lo cual en su momento dificultó la obtención de los resultados esperados por en ese entonces el PNAN (DNP, 2008).

Así se plantea la formulación de una política pública, la cual se hace visible en el documento Conpes Social 113 de marzo de 2008 que estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, compromiso de Estado, enmarcada con un enfoque de derechos, un abordaje intersectorial e interdisciplinario y de gestión del riesgo, resultado de un proceso de participación y concertación entre entidades del nivel nacional, departamental y municipal, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y gremios, entre otros (DNP,2008).

Dentro de las herramientas propuestas para la implementación de la Política Pública, se encuentra en Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PNSAN y los planes y programas departamentales, municipales, distritales o regionales de seguridad alimentaria y nutricional, para garantizar la continuidad armónica de la política expresadas en planes de desarrollo, planes de inversión, planes de ordenamiento territorial y los planes de acción de cada entidad (DNP,2008).

El departamento del Amazonas, en el Plan de Desarrollo “Un Amazonas con Oportunidades para Todos 2010 - 2011” estableció como una de sus metas principales el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la construcción del Plan Departamental; y a través de la ordenanza # 002 de 2010, adoptó la Política Pública Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, directrices bajo las cuales se construyó el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PDSAN) del Amazonas 2011-2021. (Gobernación de Amazonas, 2011).

El departamento de Amazonas, cuenta con el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional – 2011-2021 “Moniya Amena – árbol de la abundancia” formulado dentro del gobierno del Dr. Olbar Ayala “Un Amazonas con oportunidades para Todos” y a nivel municipal, y de otras gobernaciones solo algunas dimensiones de la PSAN son incluidas en los planes de desarrollo, y de igual manera en los Planes de Vida algunas asociaciones indígenas han incluido apartes de la seguridad alimentaria, en algunos casos usando los términos soberanía y/o autonomía alimentaria.

Según algunos autores, entre ellos Milio (1990), el análisis de las políticas de alimentación es una tarea compleja, más en países como Colombia, donde no hay procesos de seguimiento, evaluación estadística, ni archivo. Por ejemplo, en Colombia se han realizado encuestas nutricionales que abarcaron los periodos 1977 a 1980 (INS,1982) y de 1986 a 1989 y otros (INS, 1990), pero lamentablemente se excluyeron a la Orinoquia y a la amazonia (INS, 1999)<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Instituto Nacional de Salud – INS. 1999. III Estudio Nacional de Salud Bucal y II Estudio de factores de riesgo de las enfermedades crónicas.

El objetivo de este trabajo fue identificar limitantes para la implementación de las políticas públicas departamentales, principalmente la política alimentaria, desde el punto de vista de sus planificadores, ejecutores, técnicos, académicos, miembros de ONG's que han formulado, ejecutado proyectos en alimentación, seguridad alimentaria o fortalecimiento de medios de vida en la amazonia.

Se utilizó la Técnica o método Delphi, la cual favoreció la investigación al estar en medio de la pandemia por COVID-19, la información se gestionó vía correo electrónico, WhatsApp o llamada telefónica a 25 personas conocedoras de la amazonia: académicos, funcionarios del nivel profesional y técnico de entidades e instituciones, miembros de ONG's encargadas de formular, ejecutar, evaluar políticas alimentarias o proyectos que tenían dentro de sus objetivos mejorar la seguridad alimentaria en poblaciones amazónicas que me ayudaran a identificar factores limitantes en la implementación y cumplimiento de objetivos de políticas. Afortunadamente 19 personas me respondieron y logre identificar 30 factores, los cuales fueron analizados, calificados para definir 10 de mayor importancia para la Amazonia.

## **7.1 El Método o Técnica Delphi.**

El método Delphi está basado en un proceso estructurado para coleccionar y sintetizar el conocimiento de un grupo de expertos por medio de una serie de cuestionarios acompañados por comentarios de opinión controlada (Adler y Ziglio, 1996 citado por Comisión Europea, 2009). Los cuestionarios se presentan en forma de un procedimiento de consultas iterativas y anónimas por medio de encuestas enviadas vía web y/o correo electrónico.

Dicho método fue desarrollado por RAND Corporation, específicamente por los investigadores Helmer y Dulkey, quienes introdujeron en el año 1953 el método de iteración con realimentación controlada, que llamaron Delfos, en recuerdo del famoso oráculo de la antigua Grecia (Escorsa Castells y Valls Pasola, 2005). Este método fue desarrollado en respuesta a los problemas asociados con técnicas de evaluación de opinión grupo convencionales, tales como Focus Group, que puede crear problemas de respuesta sesgada debido a la dominación de los líderes con poder de opinión (Wissema, 1982;

citado por Comisión Europea, 2009). El método puede utilizarse en planificación para establecer hipótesis acerca de cómo pueden ser desarrollados los escenarios y sus consecuencias socioeconómicas. Por ejemplo, el método Delphi ha sido ampliamente utilizado para generar pronósticos en tecnología, educación y otros campos (Cornish, 1977 citado por Comisión Europea, 2009). Pero muy especialmente, Delphi es utilizado para construir escenarios a largo plazo (20-30 años) cuya información no se dispone sino a través del conocimiento de los expertos (Cuhls, 2010).

En virtud de que el método Delphi fue desarrollado para mejorar los inconvenientes presentados por otros métodos de consulta, su objetivo está dirigido a extraer y maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en juicios de expertos y minimizar sus inconvenientes. Para ello, se aprovecha la sinergia del debate en el grupo y se eliminan las interacciones sociales indeseables que existen dentro de todo grupo; de esta forma se espera obtener un consenso lo más fiable posible del grupo de expertos consultados en un área determinada. Bajo esta concepción, la práctica del método debe cumplir con las siguientes características fundamentales:

**Anonimato:** Durante un Delphi, ninguna persona de interés o experto conoce la identidad de los otros que componen el grupo de participantes. Esto tiene una serie de aspectos positivos, como son:

- Impedir la posibilidad de que un miembro del grupo sea influenciado por la reputación de otro de los miembros o por el peso que supone oponerse a la mayoría. La única influencia posible es la de la congruencia de los argumentos.
- Permite que un miembro pueda cambiar sus opiniones sin que eso suponga una pérdida de imagen.
- El entrevistado, persona de interés o experto puede defender sus argumentos con la tranquilidad que da saber que en caso de que sean erróneos, su equivocación no va a ser conocida por los otros expertos.
- Iteración y realimentación controlada: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario o pregunta. Como, además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que los expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.

- Respuesta del grupo en forma estadística: La información que se presenta a los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan todas las opiniones, indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

El proceso de organización para realizar un ejercicio Delphi requiere definir previamente varios aspectos fundamentales que permiten tomar la decisión acerca de la correcta aplicación de este. En ese sentido, se debe precisar el objetivo que se persigue con el Delphi, la viabilidad de su aplicación en cuanto a si es la técnica más correcta para lograr el objetivo, la definición de los diferentes temas a ser consultados, el diseño de las preguntas a ser formuladas y, finalmente, la disponibilidad de los recursos para su aplicación. Una vez tomada la decisión de la aplicación del Delphi, se procede a definir el horizonte de tiempo en el cual van a estar enmarcados todos los temas a ser consultados, a seleccionar los expertos, a intentar conseguir el compromiso de su participación en el ejercicio y, al mismo tiempo, a explicar a los expertos en qué consiste el método, esto con la finalidad de lograr resultados más confiables.

La etapa de selección de entrevistados, personas de interés, expertos es fundamental en la aplicación de un ejercicio Delphi, ya que de la selección adecuada de los mismos dependerá la confiabilidad de los resultados a obtener; allí es importante definir el concepto de experto a considerar, lo cual está estrechamente unido al tema a consultar. El otro aspecto clave es el diseño de los cuestionarios, ya que constituyen el instrumento más importante para extraer la información de los expertos; de tal manera que su diseño es una parte del proceso de vital importancia.

La fase de preparación de la aplicación de un Delphi, por lo general, la realiza un comité de dirección que está conformado por diferentes expertos en la materia a ser consultada. Estos se encargan de todo el proceso de diseño del Delphi para su posterior aplicación. Una vez diseñado los cuestionarios, es enviada la primera ronda a los expertos con un tiempo determinado para obtener sus repuestas; estas repuestas son procesadas y los resultados son enviados a los expertos en una segunda ronda, con el cuestionario inicial; ello con la finalidad de que los expertos tengan el acceso a la información respondida por sus pares para comparar su posición y tener la oportunidad de cambiar o continuar con esta. Generalmente, cuando existen posturas diametralmente opuestas se exige al experto

una explicación para sustentar su posición. Estas rondas se iteran hasta lograr el mayor consenso posible entre los expertos participantes (Cuhls, 2010).

La aplicación del Delphi, como todo método, tiene sus ventajas y desventajas, las cuales se resumen en la Tabla 1. Sin embargo, en un intento por superar estas últimas, el método ha sufrido una serie de modificaciones a partir del procedimiento original, por lo que se han desarrollado otros enfoques, como es el caso del mini Delphi, que propone una aplicación en tiempo real en la que los especialistas se reúnen en un lugar y debaten cada cuestión antes de responder. La última tendencia es utilizar nuevas vías de interacción entre los especialistas, como la web.

El método Delphi es uno de los más utilizados por organizaciones, empresas y países en los últimos cuarenta años. Está el caso de Japón, que lo comenzó a utilizar en sus ejercicios quinquenales de prospectiva tecnológica desde 1971, con el objetivo de definir la dirección de crecimiento a largo plazo del país. La difusión de dicho método continuó hacia Alemania, Francia, Gran Bretaña, Corea del Sur, Austria, España, entre otros (Castelló-Tarrega y Callejo, 2000). Actualmente, China también está haciendo uso de dicho método para establecer sus políticas de ciencia y tecnología.

**Tabla 7-1:** Ventajas y desventajas del método Delphi

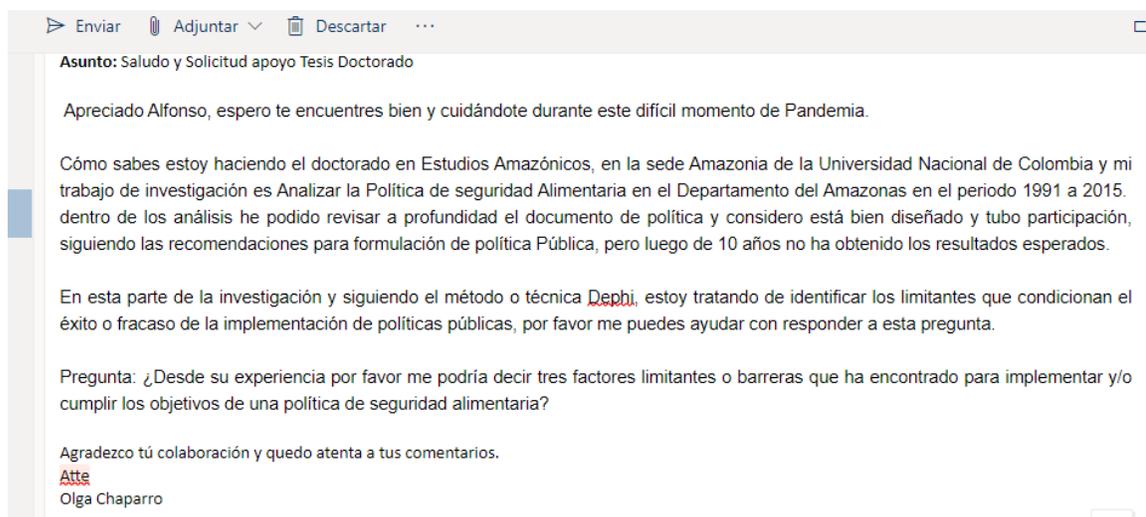
Tabla 1. Ventajas y desventajas del método Delphi	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidad de llegar a una decisión final sin forzar falsos consensos.</li> <li>• El anonimato de los expertos evita presiones hacia la conformidad con las ideas de los otros, evitándose el "efecto autoridad".</li> <li>• Se evita la retroalimentación no controlada mediante el uso de un cuestionario estructurado y el suministro de información filtrada por el comité de dirección del estudio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La validez de los resultados aportados depende extraordinariamente de una selección adecuada de los expertos. En otras palabras, estará en función del nivel de conocimiento de los expertos sobre el tema consultado.</li> <li>• No es fácil mantener la motivación y el interés de los participantes durante todo el proceso.</li> <li>• Su costo puede ser elevado.</li> </ul>

Fuente: Figueroa, Gloria et al. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2012, Vol. XVIII, No. 1 (ene-jun), pp. 41-52.

## 7.2 Aplicación del Método Delphi.

*Primera etapa:* A través de los más de 23 años de vivir y trabajar en la Amazonia, conocí y trabajé con personas que han formulado políticas, ejecutado proyectos, evaluado proyectos a nivel regional, nacional y mundial. Me propuse hacer un listado de varias personas que hubieran desarrollado actividades de formulación de políticas, ejecución, planificación y a otros en conocimientos teóricos de las políticas, y todas sus etapas. Así seleccioné a 25 personas y les escribí un correo electrónico explicándoles mi propósito y solicitando su ayuda con la respuesta a una pregunta. El modelo general del mensaje fue el siguiente:

**Figura 7-1:** Solicitud de ayuda para responder a la pregunta de investigación.



La pregunta general para las 25 personas fue: ¿Desde su experiencia por favor me podría decir tres factores limitantes o barreras que ha encontrado para implementar y/o cumplir los objetivos de una política de seguridad alimentaria?

Después de 13 días, obtuve respuesta afirmativa de 19 personas, es decir el 76% de los posibles entrevistados, personas de interés o expertos respondieron y apoyaron la investigación, enviando lo que ellos consideraban factores limitantes y así logré conformar un listado de 30 factores limitantes.

**Tabla 7-2:** Factores que limitan la implementación y el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Opinión de 19 entrevistados, personas de interés y/o expertos

<b>Factores Limitantes para la implementación de políticas públicas</b>	
1.	Falta de claridad en los objetivos de la política pública.
2.	Descoordinación entre las diferentes instancias y actores de la política, Min. Salud, ICBF, Min. Agricultura, DPS, DNP y dentro de las mismas secretarías de la gobernación y alcaldías.
3.	La corrupción administrativa, desde asignación de contratos, hasta sobre costos de alimentos y no entrega de los alimentos a los más vulnerables.
4.	Inequidad en la distribución de Recursos, la secretaria de salud maneja los recursos y la secretaria de agricultura, no tiene y no le importa.
5.	Desarticulación entre actores e instituciones, aunque existe una comisión temática de SAN, no hay participación y compromiso real de los miembros.
6.	Desarticulación con otras políticas sociales y económicas, por ejemplo, Familias en Acción, las políticas agropecuarias, políticas de comercio exterior por ser una región de frontera.
7.	No hay continuidad en los compromisos sectoriales e institucionales.
8.	Cambio frecuente de profesionales y funcionarios en las instituciones, hay que iniciar los procesos cada año o cada que se contrata un nuevo funcionario, se pierden los procesos.
9.	Falta de difusión, comunicación e información de las políticas, programas y proyectos de SAN
10.	Los documentos de política son formulados por personas que no conocen la región, ni a sus gentes.
11.	Reestructuración de las instituciones y desaparición de oficinas por cambios de gobierno, genera debilidad institucional, ingobernabilidad y burocracia.
12.	Funcionarios contratados por política, que no conocen del tema.
13.	Multiplicidad de actores y distribuidos en un gran territorio.
14.	La desconexión y desarticulación del territorio departamental lo que lleva a grandes costos para implementar programas y proyectos.
15.	Formular la política bajo el enfoque Neoliberal de Seguridad Alimentaria para un territorio donde la mayoría de la población es indígena.
16.	Se piensa que la política de SAN es darle suplementos alimenticios, leche materna y bienestarina a los desnutridos, no se entiende el problema alimentario. Se desalienta la producción de alimentos y el abandono de las chagras con los subsidios condicionados.
17.	Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región.
18.	Falta de compromiso de los funcionarios, solo les interesa hacer informes, pero no ejecutar las políticas, planes y programas, dan falsos positivos, rendiciones de cuentas.
19.	Quienes hacen y ejecutan las políticas desconocen y descalifican los saberes ancestrales de las comunidades indígenas.
20.	Las políticas alimentarias son solamente un saludo a la bandera, son documentos de copiar y pegar para conseguir plata que se pierde en el camino.
21.	Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.
22.	El desplazamiento y migración de los jóvenes de los resguardos a las ciudades, no hay motivación, ni una buena calidad de vida para vivir y producir en sus tierras.
23.	Muchos funcionarios de nutrición desvalorizan la alimentación tradicional.
24.	Falta de profesionales capacitados y comprometidos para formular, ejecutar y realizar asistencia técnica.
25.	Falta priorizar la producción y consumo local de alimentos antes que la competitividad y exportación de productos.
26.	El turismo y otras actividades comerciales hacen que se transformen los patrones alimentarios
27.	Falta de mecanismos de control para seguimiento y evaluación, no hay indicadores que permitan evaluar el proceso técnico, administrativo y de impacto.
28.	La política no estimula la participación de la población urbana y rural, aunque también se puede decir que los diferentes actores institucionales y comunitarios están agotados de tantas reuniones departamentales, se hace por cumplimiento cuando hay amenaza de la procuraduría, pero no por motivación propia.
29.	No hay planeación de la gestión ni ejecución.

30.	Las investigaciones e investigadores regionales muchas veces no son tenidas en cuenta en la formulación de las políticas, se desestiman.
-----	--

Segunda etapa: La información recibida fue contrastada con estudios de implementación de políticas públicas en general, no solo de seguridad alimentaria, y se seleccionaron 10 factores limitantes agrupando por frases y contenido similar y, se los envió a los mismos expertos, pidiendo nuevamente su colaboración, para que por favor calificaran tomando la siguiente escala: de 1 a 3, donde:

1= poco importante

2=medianamente importante

3=muy importante

Este fue el modelo del segundo mensaje general:

**Figura 7-2:** Calificación de los Factores Limitantes.

Enviar Adjuntar Descartar ...

**Asunto:** Agradecimiento y Nueva solicitud

Apreciado Alfonso, espero se encuentren bien, en primer lugar, agradezco su apoyo para la realización de la investigación. Gracias al apoyo de 19 entrevistados logre hacer un listado de 30 factores limitantes, de los cuales se seleccionaron 10 apoyándome en literatura revisada y por ser los identificados por el mayor número de expertos.

Acudo nuevamente a su generosidad para que por favor los revise y califique empleando una escala de 1 a 3, donde:

1= poco importante  
 2=medianamente importante  
 3=muy importante

Enviar Adjuntar Descartar ...

Factores	Calificación escala de 1 a 3 1= poco importante 2=medianamente importante 3=muy importante.
Desarticulación y descoordinación con políticas sociales, agrarias y actores.	
Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región	
La corrupción administrativa	
Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.	
Falta de continuidad con los compromisos sectoriales e institucionales	
Falta de gestión y planeación	
Falta de mecanismos de control	
Falta de comunicación, información y difusión de las PP	
Las investigaciones locales no se tienen en cuenta para las PP.	
Cambio frecuente y falta de capacitación de funcionarios	

Agradezco inmensamente su colaboración, cuídese y manténgase sano.

**Tabla 7-3:** Factores Limitantes seleccionados

	Calificación escala de 1 a 3 1= poco importante
--	--

<b>Factores</b>	<b>2=medianamente importante 3=muy importante.</b>
Desarticulación y descoordinación con políticas sociales, agrarias y actores.	
Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región	
La corrupción administrativa	
Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.	
Falta de continuidad con los compromisos sectoriales e institucionales	
Falta de gestión y planeación	
Falta de mecanismos de control	
Falta de comunicación, información y difusión de las PP	
Las investigaciones locales no se tienen en cuenta para las PP.	
Cambio frecuente y falta de capacitación de funcionarios	

En la segunda etapa de aplicación del método Delphi, se contó con el apoyo de 16 personas así:

-6 (seis) funcionarios del nivel directivo, asesor, consultores y oficiales de FAO y académicos. Es decir, el 37,5% de los entrevistados.

-5 (cinco) funcionarios del nivel local /regional (secretarios, directivos, políticos. Líderes indígenas y juntas de acción comunal). Es decir, el 31,25 % de los entrevistados.

-5 (Cinco) técnicos o ejecutores. Es decir, el 31,25 % de los entrevistados

Estas personas de interés, entrevistados o expertos respondieron rápidamente en el transcurso de una semana. Los resultados obtenidos se organizan en la siguiente tabla.

**Tabla 7-4:** Calificación de los Factores limitantes para la implementación y cumplimiento de objetivos de políticas de SAN y su importancia relativa

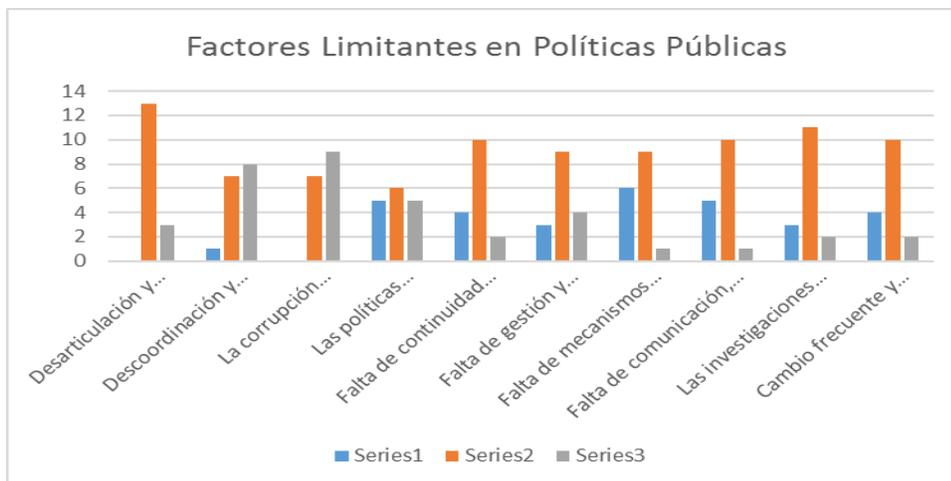
Factores Limitantes		Encuestados															
		Académicos, consultores FAO, nivel internacional						Funcionarios y líderes locales /regionales					Técnicos				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	Desarticulación y descoordinación con políticas sociales, agrarias y actores.	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2
2	Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región	3	2	2	2	3	3	3	2	1	3	2	3	3	2	2	3
3	La corrupción administrativa	3	3	3	3	2	2	2	3	2	3	3	2	2	2	3	3

4	Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.	3	2	2	3	3	2	1	1	2	3	2	1	1	2	1	3
5	Falta de continuidad con los compromisos sectoriales e institucionales	2	2	3	2	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	3	1
6	Falta de gestión y planeación	2	1	1	2	2	2	3	2	3	2	1	2	3	2	2	3
7	Falta de mecanismos de control	2	1	3	2	2	1	2	1	2	2	1	1	2	2	1	2
8	Falta de comunicación, información y difusión de las PP	1	2	2	2	1	2	2	2	3	2	2	1	2	2	1	1
9	Las investigaciones locales no se tienen en cuenta para las PP.	2	2	2	3	3	2	2	2	1	2	2	1	1	2	2	2
10	Cambio frecuente y falta de capacitación de funcionarios	2	2	1	1	2	2	2	2	3	2	1	2	2	1	2	3

Para la integración de las respuestas individuales se calcularon las medidas de tendencia central –media, mediana y se ordenaron las barreras en función de los valores por importancia relativa.

**Tabla 7-5:** Factores Limitantes para la implementación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y su importancia relativa.

Factores Limitantes	cuantificador		
	1	2	3
1 Desarticulación y descoordinación con políticas sociales, agrarias y actores.	0	13	3
2 Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región	1	7	8
3 La corrupción administrativa	0	7	9
4 Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.	5	6	5
5 Falta de continuidad con los compromisos sectoriales e institucionales	4	10	2
6 Falta de gestión y planeación	3	9	4
7 Falta de mecanismos de control	6	9	1
8 Falta de comunicación, información y difusión de las PP	5	10	1
9 Las investigaciones locales no se tienen en cuenta para las PP.	3	11	2
10 Cambio frecuente y falta de capacitación de funcionarios	4	10	2

**Figura 7-3:** Factores Limitantes en las Políticas Públicas

Representación gráfica de la importancia relativa de los factores limitantes de la política Pública de seguridad Alimentaria en el Amazonas.

### 7.3 Análisis de la Información.

En la primera etapa y luego de solicitar la ayuda de 25 personas de interés, entrevistados o expertos, logramos la participación del 76 % de ellos, es decir de 19 personas. Y se logró recopilar y organizar un listado de 30 factores limitantes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas.

El trabajo de O'Tole (2007) y Parson (2007), revisaron literatura sobre estudios de caso exitosos y fracasados sobre implementación de políticas públicas, siendo muchas las causas, estos autores propusieron una categorización que los agrupa, dependiendo de si son inherentes al diseño de la política, a los recursos con que cuenta, a los actores relacionados o si dependen de factores externos, fuera de control.

**Tabla 7-6:** Agrupamiento de factores limitantes que condicionan el éxito o fracaso de la implementación.

Tipo	Factor
Inherentes al diseño de Política	-Claridad de Objetivos -Validez de la teoría causal de las acciones propuestas.

	-Complejidad del cambio involucrado.
Inherentes a los Recursos de la Política	-Acceso a recursos materiales y financieros. -Capacidad Técnica. -Políticas de incentivos.
Inherentes a los actores	-Multiplicidad de actores -Divergencia de agendas y metas. -Intereses afectados -Coordinación y comunicación. -Apertura al cambio y motivación de funcionarios. -Capacidad de adaptación.
Inherentes a Factores Externos	-Ambiente Político. -Desastres naturales -Guerras, levantamientos, y actos terroristas -Huelgas. -Crisis económicas.

Fuente: Adaptada de O'Toole(2007) y Parsons (2007) y Rubio Campos. Jesús. Retos para la implementación de Políticas Públicas. Revista Buen Gobierno #146. 2013.

Según nuestros resultados, las 30 limitantes remitidos por los entrevistados, nos permiten clasificarlos de la siguiente manera.

Tipo	Factor
Inherentes al diseño de Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de Claridad en los Objetivos de la Política Pública.</li> <li>- Los documentos de política son formulados por personas que no conocen la región, ni a sus gentes.</li> <li>-Formular la política bajo el enfoque Neoliberal de Seguridad Alimentaria para un territorio donde la mayoría de la población es indígena.</li> <li>- Quienes hacen y ejecutan las políticas desconocen y descalifican los saberes ancestrales de las comunidades indígenas</li> <li>- Falta de mecanismos de control para seguimiento y evaluación, no hay indicadores que permitan evaluar el proceso técnico, administrativo y de impacto.</li> <li>-No hay planeación de la gestión ni ejecución.</li> <li>-Las investigaciones e investigadores regionales, muchas veces no se tienen en cuenta en la formulación de las políticas, se desestiman.</li> <li>-Validez de la teoría causal de las acciones propuestas.</li> <li>-Complejidad del cambio involucrado.</li> </ul>
Inherentes a los Recursos de la Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Corrupción administrativa desde la asignación de contratos, hasta sobrecostos de alimentos y no entrega de alimentos a los más vulnerables.</li> <li>-Inequidad en la distribución de los recursos, la secretaria de salud recibe y maneja los recursos y la secretaria de salud no tiene y poco le importa.</li> <li>-Falta de difusión, comunicación e información de las políticas, programas y proyectos de SAN</li> <li>-Acceso a recursos materiales y financieros.</li> <li>-Capacidad Técnica.</li> </ul>

	-Políticas de incentivos.
Inherentes a los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Multiplicidad de actores y distribuidos en el territorio.</li> <li>-Divergencia de agendas y metas. Descoordinación entre las diferentes instancias y actores de la política. Min. Salud, Min. Agricultura, DPS, DNP, y dentro de las mismas secretarías de la gobernación y alcaldía.</li> <li>-Desarticulación entre actores e instituciones, aunque existe una Comisión temática de SAN, no hay compromiso, ni participación real de los miembros.</li> <li>- Desarticulación con otras políticas sociales y económicas, por ejemplo, Familias en Acción, las políticas agropecuarias, políticas de comercio exterior por ser una región de frontera.</li> <li>-Cambio frecuente de profesionales y funcionarios en las instituciones, hay que iniciar los procesos cada año o cada que se contrata un nuevo funcionario, se pierden los procesos.</li> <li>- funcionarios contratados por política, que no conocen del tema.</li> <li>- Se piensa que la política de SAN es darle suplementos alimenticios, leche materna y bienestarina a los desnutridos, no se entiende el problema alimentario. Se desalienta la producción de alimentos y el abandono de las chagras con los subsidios condicionados.</li> <li>- Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región</li> <li>- Falta de compromiso de los funcionarios, solo les interesa hacer informes, pero no ejecutar las políticas, planes y programas, dan falsos positivos, rendiciones de cuentas.</li> <li>- Quienes hacen y ejecutan las políticas desconocen y descalifican los saberes ancestrales de las comunidades indígenas.</li> <li>- Las políticas alimentarias son solamente un saludo a la bandera, son documentos de copiar y pegar para conseguir plata que se pierde en el camino.</li> <li>-El desplazamiento y migración de los jóvenes de los resguardos a las ciudades, no hay motivación, ni una buena calidad de vida para vivir y producir en sus tierras.</li> <li>- Muchos funcionarios de nutrición desvalorizan la alimentación tradicional.</li> <li>- Falta de profesionales capacitados y comprometidos para formular, ejecutar y realizar asistencia técnica.</li> <li>-La política no estimula la participación de la población urbana y rural, aunque también se puede decir que los diferentes actores institucionales y comunitarios están agotados de tantas reuniones departamentales, se</li> </ul>

	<p>hace por cumplimiento cuando hay amenaza de la procuraduría, pero no por motivación propia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Intereses afectados</li> <li>-Coordinación y comunicación.</li> <li>-Apertura al cambio y motivación de funcionarios.</li> <li>-Capacidad de adaptación.</li> </ul>
Inherentes a Factores Externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No hay continuidad en los compromisos sectoriales e institucionales.</li> <li>- Reestructuración de las instituciones y desaparición de oficinas por cambios de gobierno, genera debilidad institucional, ingobernabilidad y burocracia.</li> <li>- La desconexión y desarticulación del territorio departamental lo que lleva a grandes costos para implementar programas y proyectos.</li> <li>- Descoordinación y desconocimiento de instituciones privadas que ejecutan proyectos de Seguridad alimentaria en la región</li> <li>-Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales.</li> <li>- Falta priorizar la producción y consumo local de alimentos antes que la competitividad y exportación de productos</li> <li>-El turismo y otras actividades comerciales hacen que se transformen los patrones alimentarios.</li> <li>-Falta de mecanismos de control para seguimiento y evaluación, no hay indicadores que permitan evaluar el proceso técnico, administrativo y de impacto.</li> <li>-Ambiente Político.</li> <li>-Desastres naturales</li> <li>-Guerras, levantamientos, y actos terroristas</li> <li>-Huelgas.</li> <li>-Crisis económicas.</li> </ul>

En el primer grupo de factores según estos autores, se incluye el inherente al diseño de la política, que, aunque es previo a la implementación condicionara a la misma, por ejemplo, en nuestro caso uno de los factores inherente al diseño es: *“Las políticas alimentarias responden a lineamientos internacionales, no a las realidades locales”*. El PDSAN, fue diseñado bajo un enfoque de seguridad alimentaria el cual se en algunos momentos puede contraponerse con los objetivos de soberanía y autonomía alimentaria que proponen las comunidades indígenas, siendo la población mayoritaria y las cuales han sido incluidas en sus planes de vida. Aunque en muchos casos los dos conceptos pueden ser complementarios, como lo es para el Amazonas. Afortunadamente en el nuevo documento de *“Política Pública De Soberanía Y Seguridad Alimentaria Y Nutricional En El*

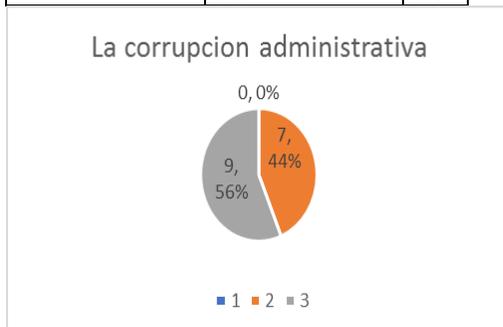
*Departamento De Amazonas (2019-2029)*” se incluyen los dos conceptos y así se espera incluir a todos los tipos poblacionales del departamento.

El segundo grupo de factores es el inherente a los recursos propios de la política, se podría afirmar que las políticas con más recursos tanto materiales, financieros y de capital humano tendrían más posibilidades de una implementación exitosa. Dentro de nuestra investigación, a nivel de recursos podemos ver que efectivamente es un factor que limita la efectividad de las políticas, y esto es reconocido principalmente por los planificadores y ejecutores o técnicos. En una de las entrevistas me comentaron:

*“(…)Para que nos contraten como técnicos o tecnólogos tenemos que pagar parte de nuestro salario, pero además por ejemplo en la compra de semillas o materiales para hacer huertas; si el contrato es por 100 pesos, a quien le asignan el contrato le toca darle su parte a quienes firman y autorizan, así que si iban a dar 50 kilos de semillas nos dan 30 porque para compensar pues suben los precios y nosotros como técnicos somos quienes ponemos la cara”* Entrevistado en Amazonas

**Tabla 7-7:** La corrupción administrativa

La corrupción administrativa		
cuantificar (X)	frecuencia (F)	X,F
1	0	0
2	7	14
3	9	27
Total	16	41



Ahora, miremos cual es la percepción de personas que están en cargos directivos o son ordenadores de gastos.

*“Las políticas públicas son un saludo a la bandera, pero si no están, pues no nos llega la plática, y sin platica cómo funciona el andamiaje administrativo, de que viviríamos, pero esa platica siempre es escasa”* Secretario de Agricultura

*En el año 2018 no tuvimos recursos para fortalecimiento de las chagras y las personas en la Chorrera nos dijeron que, si no les dábamos recursos que ellos no iban a sembrar ni a trabajar en chagra, y pues que viéramos que íbamos a hacer en el 2019, porque habría mucha hambre en el corregimiento, que era responsabilidad nuestra. Y también por ejemplo las familias que tienen*

*chicos con Familias en Acción –FEA, llevan los chicos a los internados y allá prácticamente los abandonan” funcionaria DPS*

Y que opina una mujer indígena sobre la administración de recursos para fortalecimiento de chagras:

*“Mire doctora, pues uno entiende que todos necesitamos plata, y que ellos agarren lo que puedan, pero si la alcaldía o la gobernación no nos da la plata para las chagras, pues no tendremos que comer este año y aquí estaremos pidiéndoles a ellos” Mujer comunidad Zaragoza.*

Un tercer grupo de factores es el inherente a los actores, en general entre más actores estén involucrados, existirá una mayor cantidad de agendas, intereses, metas. Pero también existen más retos de coordinación, comunicación efectiva, lo que complica la acción conjunta. Bardach (1995) analiza los comportamientos que pueden tener los diferentes actores y los llama juegos de implementación. Pero también están la apertura al cambio y la motivación de los actores, así como la capacidad de adaptación. Cómo menciona North (2006), las instituciones informales, tales como reglas no escritas, costumbres y tradiciones, son a menudo más difíciles de cambiar que las instituciones formales, tales como reglamentos y las leyes.

*“Algunos de nosotros somos del Amazonas, otros llevamos muchos años acá, pero si el político tiene gente para contratar así no sepa de eso, o no este aquí contratan a gente de otro lado que ni fu ni fa, entonces los funcionarios cambian, rotan mucho, si se tenía un proceso en una comunidad pues no se continua” Entrevistado en Amazonas*

Otros factores que pueden causar resistencias y retrasos en la implementación son los intereses afectados por la política propuesta. Grupos de interés y poderes facticos pueden bloquear, sabotear, retrasar iniciativas por medio de cabildeo u otras estrategias legales e ilegales.

El último grupo es el que engloba factores externos que deben ser tomados, aunque estén fuera de nuestro control, tales como: el ambiente político, los desastres naturales, las guerras, levantamientos, actos terroristas, pandemias y crisis económicas y sociales.

*“De Bogotá nos dicen cómo deben ser las políticas y hasta que debemos comer, eso de que los niños en el colegio no pueden comer pescado, es una imposición del ICBF desde Bogotá, que disque porque los niños se pueden “ahogar con una espina”. De donde si nacieron comiendo pescado. Les quieren dar pura comida de blancos y luego no quieren comer lo que hay en la casa” Beneficiaria Familias en Acción.*

Los problemas relativos al contexto, Grindle (2009) nos recuerda que “hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos, políticos y sociales que son hostiles al cambio”

*“Hay muchas personas que están acostumbradas a recibir mercados y recursos de iglesias, de las instituciones de Perú, Brasil y de Colombia, teniendo la tierra para sembrar y trabajar, prefieren venir a vivir en Leticia y dejar sus territorios y acá ya somos muchos, estamos apretados”  
Leticiano entrevistado.*

Cabe resaltar que, para los entrevistados, según el lugar de trabajo es más o menos importante el factor limitante. Por ejemplo, para todos es importante la descoordinación interinstitucional, para los planificadores y ordenadores de gasto es importante los mecanismos de control y evaluación, para los técnicos y ejecutores la corrupción y la falta de información y difusión de los programas. Para investigadores y académicos, la es importante la falta de continuidad y los compromisos institucionales para lo cual se insiste en la necesidad de la capacitación de los funcionarios y la permanencia en los puestos de trabajo, así se pueden terminar los procesos o darles continuidad.

Por ejemplo, para los funcionarios públicos, líderes locales es muy importante la desarticulación y descoordinación entre las diferentes políticas.

*“Yo sé que hay una política de alimentación, pero entiendo que es Familias en acción, y eso lo coordina Acción social, aunque ahora tiene otro nombre la oficina; ellos nos dan recursos por cada niño que está en primaria, pero yo veo que algunas veces la gobernación entrega semillas, pero no sé qué programa es” habitante de Leticia.*

*“Hay proyectos de chagra de la alcaldía, de la gobernación, de iglesias, de ONG’s de muchas partes, y así las comunidades reciben recursos de muchos lados y cuándo uno va a hacer seguimiento a ver si sembraron o que hicieron, nos dicen mire este es su proyecto, si sabemos que eso fue lo que recibieron con otro proyecto, por eso en el 2014 o 15 a la secretaria de agricultura de la alcaldía la metieron presa, ella entrego plata para chagras, pero luego ni se supo si las chagras que presentaron eran de alcaldía o de gobernación o de las monjitas y la que llevo del bulto fue la dra. En las comunidades son avisados, ellos reciben de donde venga, muchas veces no hacen nada, venden las semillas, las cambian por trago... y un medio sembrado que tengan lo muestran para todas las instituciones” técnico agropecuario*

Para los distintos grupos de expertos la descoordinación y desarticulación institucional es una limitante importante, se mueven muchos recursos a nombre del Amazonas, pero igual se pierden muchos, por esta razón muchas ONG desarrollan proyectos de soberanía alimentaria por su cuenta sin contar con la alcaldía o gobernación, se trabaja directamente con líderes sociales, promotores agrícolas de las comunidades.

*Nosotros como fundación recibimos recursos para proyectos de soberanía alimentaria para la guajira y Amazonas, Guainía, Vaupés, y aunque tratamos de trabajar en conjunto con las*

*administraciones locales, el cambio de funcionarios, los intereses particulares etc, dificultaron ese trabajo coordinado, decidimos trabajar directamente con las comunidades, recibimos recursos de la iglesia católica de Alemania, de Holanda, de muchas partes y se trabaja con muchas comunidades incluso en Brasil y Perú. Aulas Vivas- Fundación FUCAI.*

## 7.4 Conclusiones

El desarrollo y la implementación de las políticas de alimentación y nutrición en el Amazonas han tenido factores limitantes externos e inherentes al diseño y propios de la política, pero en los identificados en esta investigación se centran en el papel y la racionalidad de los actores en las democracias modernas.

Podemos evidenciar que existen limitantes inherentes al diseño de las políticas que interfieren plenamente en su implementación.

En el caso del PDSAN Amazonas -2011-2021, fue diseñado bajo el enfoque de seguridad alimentaria y este enfoque puede ser adecuado para el manejo del sector urbano, pero para el sector rural, donde hay en su mayoría población indígena, debe emplearse un enfoque donde se favorezca la soberanía alimentaria, y se valoren los saberes y costumbres tradicionales.

“Sin el ánimo de simplificar, en mi experiencia, la principal causa del poco éxito de las políticas públicas y de la insostenibilidad de los proyectos rurales, suele ser en sus orígenes. Hay necesidades vividas y necesidades imaginadas. En el primer caso, el sujeto son los actores locales y en el segundo suelen ser agentes externos de desarrollo que pueden ser ONG, programas gubernamentales o proyectos de Iglesia, que por muy bien intencionados que sean y muy solidarios con las comunidades en las que se pretenden aplicar, tienen una visión externa de la problemática, y de las condiciones de las comunidades beneficiarias. Lo que se propone realizar y la manera en que se lo pretende llevar adelante es decir el Que y el COMO, buscan dar respuesta a las necesidades imaginadas (muchas veces incluso productos distorsionados de diagnósticos participativos, que resultan exógenos a los actores locales (beneficiarios), que no son asumidos como los sujetos de su propio desarrollo sino como objetos de una acción generosa y una acción bien intencionada de un actor externo (que además, suele pecar de intelectualmente soberbio)” Alfonso Alem, FAO-Oficina Pueblos indígenas y tribales<sup>107</sup>..

A nivel de factores limitantes inherentes a los recursos, se expresa la corrupción como un gran limitante, no solo por apropiación indebida de recursos sino por falta de idoneidad y capacitación de funcionarios y cambios frecuentes por motivos políticos. Otro aspecto

---

<sup>107</sup> Alfonso Alem Rojo, Exdirector de la Oficina de Pueblos Indígenas y Tribales de las Naciones Unidas para la Alimentación la Agricultura FAO.

importante es que el Amazonas cuenta con enormes recursos en biodiversidad y culturales, pero estos son subvalorados por las políticas y por los funcionarios que las fórmulas y ejecutan.

Por esta razón son más exitosos los proyectos ejecutados por ONG's, fundaciones con presencia en el Amazonas desde hace muchos años, ya que ellos valoran los saberes de la población y trabajan a la par de ellos de manera horizontal, intercambiando conocimientos, no como lo quieren hacer las instituciones públicas que piensan que ellos son los que saben y deben enseñarle a la población que lleva milenios viviendo en los territorios Amazónicos.

La mayoría de los limitantes para el éxito o fracaso de las políticas públicas radica en los actores, ya que, son múltiples en la amazonia, los intereses son diferentes incluso entre hombres y mujeres de una familia, comunidad, hay actores del nivel nacional, regional, local.

Y a nivel de factores externos hay muchos, pero principalmente muchas políticas son direccionadas desde el centro del país o internacionales, sin ajustarse a las condiciones locales socioculturales.

A partir de la revisión de Literatura y de la evaluación realizada al PNAN- Plan nacional de alimentación y nutrición otro importante limitantes es la descoordinación institucional, incluso en Noruega (Klepp, 1985) manifiestan que conflictos de coordinación entre los diferentes sectores frenan la implementación y la sostenibilidad, lo cual interrumpe los procesos y no permite continuidad y lleva a la corrupción.

Es importante fortalecer el papel de la Comisión temática CTSAN y que en este momento y para el nuevo documento de política brinde un apoyo real y mantenido el Consejo de Política Social, ya que allí al menos con la participación de la procuraduría, se sienten un poco más serios y obligatorios el cumplimiento de obligaciones institucionales.

Ya que muchas de las instituciones académicas hacen parte de la comisión y del Consejo de Política social, se deberían apoyar investigaciones que fortalezcan la implementación y

logro de reducción de los problemas alimentarios locales y regionales. Lo que permite crear un puente entre la realidad social y los efectos de las políticas.

## 8. Capítulo 8. La importancia del debate entre la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria.

*La seguridad y soberanía alimentaria son discursos fluidos y cambiantes que definen el problema del hambre. (Jarosz, 2014)<sup>108</sup>.....pero también pueden antagónicos o complementarios. (Gordillo, G., 2013)<sup>109</sup>*

Los actos de hablar o de escribir son formas de acción del lenguaje orientadas a algún fin dentro de un contexto, y están interactuando en forma lingüística, cognitiva y sociocultural.<sup>110</sup> El discurso como práctica social implica una relación dialéctica entre un evento discursivo particular y la situación, la institución y la estructura social que lo configuran. Una relación dialéctica es una relación en dos direcciones: las situaciones, las instituciones y las estructuras sociales dan forma al evento discursivo, pero también el evento les da forma a ellas. Dicho de otra manera: el discurso es socialmente constitutivo, así como está socialmente constituido: constituye situaciones, objetos de conocimiento, identidades sociales y relaciones entre personas y grupos de personas. Es constitutivo tanto en el sentido de que ayuda a mantener y a reproducir el statu quo social, como en el sentido de que contribuye a transformarlo (Fairclough y Wodak, 1997).

El Análisis del Discurso (AD) o Análisis Crítico del Discurso (ACD), que emerge de las ciencias sociales aborda el lenguaje como un evento comunicativo dentro de un contexto social en donde se sitúan las interacciones humanas. De este modo, el AD/ACD explora las relaciones entre los textos y la realidad haciendo visibles los discursos, sus puntos de origen, como fluyen, y como son acompañados<sup>111</sup>.

El foco de esta investigación ha sido el análisis de la política alimentaria en el Amazonas, dentro de un sistema global alimentario y en un ambiente rico en cultura y biodiversidad.

---

<sup>108</sup> Jarosz, Lucy. 2014. Comparing food security and food sovereignty discourses. Dialogues in Human Geography First Published June 25, 2014 Research Article. <https://doi.org/10.1177/2043820614537161>.

<sup>109</sup> Gordillo, G. 2013. Seguridad Y Soberanía Alimentarias (Documento Base Para Discusión). Roma. FAO-ONU

<sup>110</sup> Calsamaglia B, Tuson A. Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso. 2ª ed. Barcelona: Ariel; 2008

<sup>111</sup> Urra, E; Muñoz, A y Peña, J. 2013. Discourse analysis: a methodological perspective for health researcher. Science Direct - Enfermería Universitaria 2013;10(2):50-57

Para hablar y analizar el asunto alimentario, hay que reconocer que puede estar atado a varios discursos, términos, palabras, frases entre las que contamos: Derecho a la alimentación, seguridad, soberanía o autonomía, más recientemente justicia alimentaria, democracia alimentaria, gobernanza alimentaria, entre otros, pero estos conceptos y enfoques también están inmersos dentro de las nociones y análisis del sistema y régimen alimentario, y de las institución de quien los diga y para quien los diga.

Espero que este capítulo, que responde al objetivo de identificar el discurso asumido o adaptado por los actores de la política pública, sea una valiosa oportunidad para abordar, comprender y ordenar desde una perspectiva histórica, las relaciones y las contradicciones que han orientado la evolución del sistema alimentario, el régimen alimentario mundial, la evolución y perspectiva<sup>112</sup> de los conceptos de seguridad, soberanía, autonomía alimentaria para la amazonia y como han sido incluidas en las propuestas de políticas públicas, haciendo que estos sean en algunos puntos antagónicos y en otros complementarios.

Para esta labor investigativa recurrí al Análisis Crítico del Discurso –ACD, que es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. El análisis crítico del discurso, toma explícitamente partido, y espera contribuir de manera efectiva a la resistencia contra la desigualdad social (Van Dijk, 1999).

## 8.1 Metodología

Analizar los discursos que circulan en nuestra sociedad se ha constituido en un objetivo importante y en una clara tendencia en principio de las Ciencias Sociales y Humanas, pero recientemente se está empleando en ciencias políticas, de la salud y en casi cualquier ciencia. Ello tiene mucho que ver con la valoración epistémica del lenguaje y la importancia

---

<sup>112</sup> La perspectiva es el modo de analizar una determinada situación u objeto, es un punto de vista sobre una situación determinada. Definiciones de Oxford Languages.  
<https://www.google.com/search?q=que+es+perspeciva&rlz/>

teórico-metodológica que han adquirido los estudios del discurso, en el marco de lo que se conoce como el Giro discursivo o Giro Lingüístico<sup>113</sup>.

Analizar discursos es una tendencia actual. En lingüística se trata de un movimiento que en su origen parte de la necesidad de estudiar el lenguaje en uso, es decir, emisiones realmente emitidas por lo hablantes, superando el principio de inmanencia tan propio de la lingüística, interesada en el sistema formal del lenguaje (llamado lengua), antes que en su uso real (el habla). A ello se suma la valoración de lo que Verón (1998)<sup>114</sup> y otros autores de la llamada segunda semiología denominan la materialidad de los signos, o sea, los efectos sobre la realidad social que tienen los discursos (constituidos por signos de diferente naturaleza, no sólo lingüísticos).

Se considera útil leer los discursos para leer la realidad social, se relaciona directamente con el giro discursivo que plantea una perspectiva nueva y alternativa a la de la filosofía de la conciencia respecto de los objetos de estudio y la objetivación de lo conocido. Podríamos decir que con el giro discursivo se pasa de un paradigma que ponía las ideas y la introspección racional en el centro de la observación certera del mundo, a otro que prioriza la observación y el análisis de los discursos. Esto implica un cambio epistémico radical en la mirada científica. Como bien lo aclara Ibáñez (2003), la dicotomía mente/mundo es reemplazada por la dualidad discurso/mundo. En esta visión, el lenguaje no se considera solamente un vehículo para expresar y reflejar nuestras ideas, sino un factor que participa y tiene injerencia en la constitución de la realidad social. Es lo que se conoce como la concepción activa del lenguaje, que le reconoce la capacidad de hacer cosas (Austin 1982) y que, por lo mismo, nos permite entender lo discursivo como un modo de acción. Por consiguiente, lo social como objeto de observación no puede ser separado ontológicamente de los discursos que en la sociedad circulan. Estos discursos, además y a diferencia de las ideas, son observables y, por lo mismo, constituyen una base empírica

---

<sup>113</sup> Santander, P. 2011. Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta moebio* 41: 207-224

[www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html)

Pedro Santander, Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso (Why and how to do Discourse Analysis). Escuela de Periodismo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Valparaíso, Chile). (pedro.santander@ucv.cl) versión On-line ISSN 0717-554X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-54X2011000200006>. *Cinta Moebio* 41:207-224 - 2011.

<sup>114</sup> Verón, E. 1998. *Semiosis social*. Buenos Aires: Gedisa.

más certera que la introspección racional. Todo lo anterior permite afirmar que el conocimiento del mundo no radica en las ideas, sino en los enunciados que circulan. Como vemos, este paradigma le reconoce al lenguaje una función no sólo referencial (informativa) y epistémica (interpretativa), sino también realizativa (creativa), o, generativa (Echeverría 2003).

Para esta labor investigativa y siguiendo esta misma línea, se exploró la corriente de estudio conocida como Análisis Crítico del Discurso (ACD), que entiende y define el discurso como una práctica social (Fairclough 1992, 2003, van Dijk 2000) y desde esa convicción inicia y justifica sus análisis discursivos como análisis sociales. Dicho todo lo anterior, entenderemos porqué, bajo esta perspectiva teórica, se concibe el discurso como una forma de acción. Entonces, en ese sentido, analizar el discurso que circula en la sociedad es analizar una forma de acción social.

Se ha recurrido al Análisis Crítico del Discurso –ACD, que es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. El análisis crítico del discurso toma explícitamente partido, y espera contribuir de manera efectiva a la resistencia contra la desigualdad social (Van Dijk, 1999). Con el apoyo del ACD, se pueden estudiar problemas sociales de manera multidisciplinaria explicando interacciones, implicaciones ideológicas e históricas, afirmado que el discurso es una forma de acción social (Fairclough y Wodak, 1997; Van Dijk, 2016).

Según Van Dijk (1999, 2016), los estudios de ACD abordan los temas de género, etnocentrismo, antisemitismo, nacionalismo y racismo; discurso mediático, discurso político, poder profesional e institucional. Las nociones y los atributos de los textos que se contemplan para el ACD según Van Dijk (2000), son:

**1.-Acción:** estados o situaciones fijadas como metas, que tienen un propósito de ser y el impacto en alguien.

**2.-Contexto:** son las circunstancias, el ambiente, las condiciones o consecuencias bajo las cuales se da la acción. Incluye a los participantes, el marco –tiempo y espacio, puede ser público o privado, informal o institucional-, incluye los conocimientos y creencias de los participantes, lo global y lo local.

**3.-Poder:** se refiere al control de las acciones y la mente (conocimientos, actitudes, ideologías), persuasión, hegemonía y consenso (hacer que las personas actúen como si ello fuera normal, no son necesarias las órdenes ni las sugerencias), abuso del poder (desde lo económico hasta la libertad y la seguridad, violación de principios).

**4.-Ideología:** la función social del discurso como un modo de persuadir a la sociedad, reproducir el poder y la dominación de grupos o clases específicas; la validez de la ideología; los conocimientos y actitudes compartidas por un grupo.

Para el procedimiento de búsqueda y la organización de la información, en español, inglés y portugués, se emplearon los descriptores: seguridad alimentaria (food security, segurança alimentar) AND soberanía alimentaria (food sovereignty, soberanía alimentar) AND Autonomía<sup>115</sup> Alimentaria (food autonomy, Autonomia alimentar) y política alimentaria (food policy, politica alimentar). Se seleccionaron publicaciones con los descriptores en el título y en el resumen, en las bases de datos: Google, EBSCO, PubMed, SciELO y Science Direct, Google academic, researchgate, las bibliotecas de la Universidad de Wisconsin (Memorial Library, Steenbock Memorial Library). Páginas Web FAO, OMS, Vía Campesina. La búsqueda se realizó para trabajos académicos y/o documentos técnicos publicados en el período 2000-2017. Los criterios de selección se basaron en la inclusión de enfoques con al menos dos de los siguientes elementos discursivos: (a) presentación de problemáticas de políticas alimentarias desde las perspectivas de la seguridad, soberanía o autonomía alimentarias; (b) desarrollo y evolución de marcos conceptuales o referentes teóricos; (c) análisis o propuestas metodológicas de políticas alimentarias; (d) formulación y evaluación de políticas de alimentación; y (e) contextualizaciones sobre políticas alimentarias globales.

La información arrojada en cada búsqueda era abundante y abrumadora, se hizo la selección usando los criterios de selección. El análisis se efectuó leyendo los resúmenes y clasificando los documentos centrado una primera selección en inclusión de los términos seguridad, soberanía régimen alimentario, sus interacciones y políticas públicas.

---

<sup>115</sup> La búsqueda en relación con el termino o discurso de Autonomía Alimentaria, fue limitada, respecto a los otros dos términos, pero se incluyó ya que algunos planes de vida y algunos líderes indígenas usan y manejan el discurso de la autonomía alimentaria como una opción para sus pueblos y territorios.

Muchas veces artículos que sonaban interesantes y abordaban las problemáticas alimentarias y los enfoques empleados para tratar de solucionarlas nos llevaban a otros documentos. Para la extracción de la información relevante se efectuó una clasificación preliminar de los artículos con información sobre problemáticas y políticas alimentarias, desde los enfoques de la seguridad alimentaria y/o la soberanía alimentaria, fueron muy pocos en relación con autonomía alimentaria y en las últimas revisiones realizadas entre los años 2018 a 2020, la aparición de términos como justicia alimentaria, democracia alimentaria, gobernanza alimentaria, y más recientemente y a raíz de la pandemia por COVID-19, la relación entre salud y alimentación generaron un estrés importante en la investigación, pero se decidió no ampliar la investigación a Análisis del discurso sobre ellos, ya que hasta el momento se están incluyendo estos términos en diseño de políticas alimentarias, se usan en discusiones académicas y técnicas.

Se hizo una revisión interna de los artículos para identificar contenidos generales y categorías temáticas, luego de obtener la clasificación temática se aplicó ésta en los diferentes artículos y así obtener la información más pertinente. Posteriormente, se identificaron y extrajeron citas de los artículos para definir el sistema alimentario, el régimen alimentario y su evolución, la seguridad alimentaria, la autonomía alimentaria y algunas otras definiciones importantes, pero posteriormente construir una matriz que permitiera la organización de la información relevante y obtener un panorama de los enfoques Seguridad, soberanía y autonomía, según los criterios establecidos por Van Dijk (2000), para el ACD de la seguridad, soberanía y aunque en menor proporción autonomía alimentaria.

## 8.2 Hallazgos

Una primera búsqueda se hizo en google y de allí pude ver que la tarea era titánica, por eso se debían fijar y seguir los criterios de selección. En la tabla 1, se pueden observar la cantidad de resultados frente a las diferentes búsquedas.

**Tabla 8-1:** Publicaciones con los Descriptores en google general y cuatro bases de datos entre el 2000 y 2015.

Descriptor	idioma	Google	EBSCO	PubMed	Scielo	Science Direct
------------	--------	--------	-------	--------	--------	----------------

Seguridad Alimentaria	Español	39.700.000	161.000	309.000	642	1.311
	Inglés	3.370.000.000	3.450.000	4.010.000	1156	54.143
	Portugués	53.300.000	19.100	624.000	849	89
Soberanía alimentaria	Español	539.000	17.400	18.300	102	36
	Inglés	44.800.000	367.000	811.000	11	2.444
	Portugués	53.300.000	52.600	98.100	44	14
Política Alimentaria	Español	40.800.000	23.500	82.000	145	433
	Inglés	4.510.000.000	430.000	3.310.000	632	119.218
	Portugués	177.000.000	38.500	82.000	234	147

Después de una larga revisión de cerca de 2970 artículos, documentos técnicos, informes, libros, etc, lo cual se ha hecho a lo largo de 4 años, he podido observar que:

1. La mayoría de las publicaciones se hacen en inglés.
2. El descriptor Seguridad Alimentaria es más frecuente, el siguiente es Política Alimentaria y el de soberanía alimentaria se encuentra en documentos académicos y muchas veces en publicaciones de movimientos sociales.
3. Los documentos sobre seguridad alimentaria tienden a enfocarse en perspectivas, políticas, neoliberales, mercado y en el problema del acceso a los alimentos.
4. La evolución del régimen alimentario evidenció la aparición del término seguridad alimentaria.
5. Los documentos sobre soberanía alimentaria se enfocan en perspectivas críticas y contra-hegemónicas, con menos producción documental, pero en incremento y ya se incluyen en documentos de la FAO y otros organismos multilaterales.
6. El descriptor de autonomía alimentaria es poco representativo y básicamente propuesto por comunidades indígenas amazónicas, en sus planes de vida, pero en verdad sin definir sus alcances, por esto muchas veces se desestima.
7. También se logró identificar varias tendencias, teorías y marcos en política alimentaria: teoría sistémica, gestión de riesgos, un marco socio-técnico de análisis de políticas, el marco teórico de doble enfoque de la FAO, el modelo bioeconómico, el eco-económico y el enfoque del derecho humano a la alimentación, entre otros.

En la Tabla 8-2, se presenta los documentos revisados más relevantes, los demás están en las referencias bibliográficas.

**Tabla 8-2:** Algunos de los documentos Revisados

<b>Año de Publicación</b>	<b>País de Publicación</b>	<b>Enfoques, Marcos, teorías y Declaraciones de Políticas de Seguridad, Soberanía y Autonomía Alimentaria.</b>	<b>Autores</b>
2013	Francia	Enfoque de Gestión de riesgos desde las políticas comerciales (seguridad Alimentaria)	Brooks & Matthew
2004	Canada	Enfoque Antipobreza, enfoque de sistemas alimentarios sostenibles, enfoque de desarrollo de capacidades y el enfoque de la justicia social (seguridad Alimentaria)	Nova Scotia Nutrition Council/Antlantic Health <promotion Research Centre
2012	Egipto	Enfoque soft Path que aboga por la participación y la cooperación	Hefny
2002	USA	Marco conceptual sobre como los sistemas agroforestales pueden contribuir a la seguridad nutricional. Marco teórico de las interacciones de sistemas agroforestales y la seguridad nutricional (seguridad alimentaria)	Babu & Rhoe
2012	Noruega	Marco sociotécnico de análisis de políticas desde un enfoque dinámico (Seguridad alimentaria)	Kopainsky et al
2013	Rumania	Enfoque integral para desarrollar una política global que garantice la seguridad alimentaria (Seguridad Alimentaria)	Paveliuc -Olariu
2009	Reino Unido/USA	Examina el desarrollo de políticas de Seguridad Alimentaria en Brasil, basado en un enfoque multidimensional con la participación de diversos sectores de la economía, la sociedad y el gobierno (Seguridad alimentaria y nutricional)	Rocha
2012	Reino Unido/USA	Enfoque eco-económico que involucra los movimientos agroalimentarios (seguridad Alimentaria)	Marsden
2002	USA	Enfoque basado en el manejo de los recursos para disminuir la inseguridad alimentaria. (seguridad alimentaria)	Cook
2005	Reino Unido/USA	Explora el enfoque de medios de subsistencia junto al enfoque de economía alimentaria o enfoque de la economía del hogar, iniciado por la organización Save the children (seguridad Alimentaria)	Flores et al.
2011	USA	Cuestiona el enfoque de libre comercio por su amenaza a los medios de vida rurales, abogando por la reconstrucción de los sistemas alimentarios locales en el Norte y el sur. (Seguridad Alimentaria)	Hansen -Kuhn
2012	Australia	Propuesta de Red de alianzas de la cadena de suministro global para afrontar la seguridad alimentaria mundial. (seguridad Alimentaria)	Mahony
2009	Brasil	Enfoque basado en la interseccionalidad e interrelación con la política económica. (seguridad alimentaria y nutricional)	Burlandy
2011	Brasil	Trabajo comparativo que se apoya en la investigación participativa para evaluar los obstáculos y la eficacia de los programas en las redes locales. (Seguridad alimentaria)	Paulillo & Almeida
2012	Países Bajos	Enfoque que defiende la tesis de que el concepto del derecho a la alimentación adecuada es más apropiado para garantizar para garantizar la seguridad alimentaria que el concepto de soberanía alimentaria, en el marco de políticas nacionales e internacionales. (Soberanía alimentaria/seguridad alimentaria)	Beuchelt & Virchow
2012	Países bajos	Enfoque orientado hacia la capacidad de los movimientos sociales transnacionales de influir en la política agroalimentaria nacional (soberanía alimentaria)	Burmeister & Choi
2012	Francia	Enfoque que combina un análisis económico histórico político de los compromisos de	Dupraz & Postolle

		soberanía alimentaria y el comercio (soberanía alimentaria)	
2012	Zimbaue	Enfoque complementario que involucra los principios de la soberanía alimentaria para garantizar la seguridad alimentaria en los países africanos. (soberanía alimentaria)	Arthur
2012	Reno Unido	Análisis del discurso político de la seguridad Alimentaria orientada por el comercio y la soberanía alimentaria como concepto político (soberanía alimentaria /seguridad alimentaria)	Lee
2011	Canadá	Enfoque de construcción de la soberanía alimentaria desde abajo con los movimientos sociales (soberanía alimentaria)	Andrée et al
2013	Reino Unido	Enfoque desde un discurso alternativo en torno a los conceptos de suministros ecológicos de alimentos, soberanía alimentaria y agroecología. (Soberanía alimentaria /seguridad alimentaria)	Tomlinson
2009	Reino Unido	Enfoque holístico e integral de la política para la soberanía alimentaria, a partir d la diversidad de sistemas de alimentación autónomos con equidad , justicia social y sostenibilidad ecológica (Soberanía alimentaria)	Pimbert
2003	Reino Unido	Explica la relación entre salud pública, gestión ambiental y sostenibilidad como una oportunidad para la participación y la crítica de la política alimentaria (salud pública)	Coveney
2006	Australia	Enfoque integrado de la salud y la política alimentaria en el logro de los objetivos, tanto de salud, como de desarrollo (salud pública)	Pinstrup-Anderson
2003	Reino Unido	Explica el potencial para mejorar las políticas y prácticas se seguridad alimentaria a través de la capacidad de la población para definir y exigir cambios y no en la disposición al cambio de la burocracia. (seguridad alimentaria/salud pública)	Bellows & Hamm
2004	Reino Unido	Explora la salud pública nutricional a través del control de la salud y las formas en que la elección de alimentos esta moldeada por muchos intereses (salud pública nutricional)	Caraher & Coveney
2006	Italia	Informe de Políticas N°2. Seguridad alimentaria enfoque institucional de la FAO, acerca de la evolución de los conceptos normativos de la seguridad alimentaria (seguridad alimentaria)	FAO
2005	USA	Estrategia del IFPRI, basada en los cambios de contexto político y económico (seguridad alimentaria y nutricional)	IFPRI
2002	Italia	Declaración Política de la soberanía alimentaria como el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras alimentarias y de tierra (soberanía alimentaria)	Foro de la ONG/OSC para la soberanía alimentaria

Ahora presentare los contenidos más importantes, y que para esta investigación abarcan los conceptos y alcances para lograr el Análisis Crítico del Discurso-ACD, con los criterios planteados por Van Dijk.

### 8.3 El Sistema Alimentario.

Para la CEPAL (1988), "El sistema alimentario o marco de aplicación de la política alimentaria estará constituido, por el conjunto de relaciones sociales que se dan dentro de

la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevalecientes. La seguridad alimentaria aparece planteada cada vez con más frecuencia como el objetivo central de la política alimentaria de los países Latinoamericanos; dicho concepto ha sido referido, en algunos casos, por una parte, a problemas derivados de las fluctuaciones de la oferta agregada respecto a sus valores tendenciales y, en otros, a los problemas de acceso familiar o individual, a ciertos mínimos nutricionales normativos”<sup>116</sup>.

Según la OMS, OPS, FAO<sup>117</sup>, “Un sistema alimentario está formado por todos los elementos (medio ambiente, población, recursos, procesos, instituciones e infraestructuras) y actividades relacionadas con la producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los resultados de estas actividades en la nutrición y el estado de salud, el crecimiento socioeconómico, la equidad y la sostenibilidad ambiental. Un sistema alimentario sostenible es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, de forma que no comprometan las bases económicas, sociales y ambientales para las futuras generaciones”.

En la actualidad la producción, circulación y consumo de alimentos se organiza en redes de carácter global, que articulan espacios, productores locales, inversionistas, fábricas y procesadoras, mercados, instituciones públicas y consumidores globales, estas redes se conocen como *Sistemas Globales agroalimentarios*, donde funcionan dinámicas de poder, redefinen escalas de la ruralidad y se reconstruyen las fronteras entre los espacios locales de la subsistencia, alimentación tradicional y circuitos globales de la producción agroalimentaria. (Cid B. , 2007). Las diferentes etapas por las que ha atravesado el sistema agroalimentario pueden encajarse dentro de los modos de organización y los procesos de acumulación seguidos por el sistema en su conjunto, que son identificados y explicados por Friedman y McMichael (1989) en la evolución del sistema a partir de los tres regímenes alimentarios.

---

<sup>116</sup> C E P A L -Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Sistemas alimentarios: estructura, evolución y lineamientos de una política de seguridad alimentaria. LC/R.666 24 de agosto de 1988. Este documento, preparado por la División Agrícola Conjunta CEPKL/FAO, no ha sido sometido a revisión de fondo y forma.

<sup>117</sup> OPS, OMS, FAO. Sistemas Alimentarios Sostenibles, para una alimentación saludable. [www.pao.org/nutricion](http://www.pao.org/nutricion). [www.fao.org/red-icean/es/](http://www.fao.org/red-icean/es/). Red de información, comunicación y Educación alimentaria y Nutricional para América Latina.

## 8.4 Evolución del Régimen Alimentario y el surgimiento de la Seguridad Alimentaria.

Para abordar esta discusión, tomaré el trabajo de Friedmann (1987 y 1993) como idea fundacional, ya que él define al Régimen Alimentario como una “estructura de producción y consumo de alimentos en una escala global y gobernada por reglas”, este ha sido el resultado de un largo trabajo sobre el orden alimentario después de la segunda guerra mundial, en momentos donde desciende la regulación nacional y nace la globalización auspiciada por los diversos tratados de libre comercio. Según McMichael<sup>118</sup> este concepto surgió como una herramienta metodológica para comprender las relaciones entre el ordenamiento del mundo y el comercio agroalimentario, así como el papel de la agricultura en el proceso de construcción del estado en la edad moderna, combinando los conceptos de Sistema-mundo de Immanuel Wallerstein<sup>119</sup> y el concepto de Michael Aglietta<sup>120</sup> de regulación de la acumulación del capital (McMichael, 2015).

McMichael y Friedmann en 1989, manifiestan que el Régimen Alimentario define un orden capitalista mundial administrado por reglas que estructuran la producción, distribución y el consumo de alimentos y productos agroalimentarios en una escala global y bajo las formas de acumulación de capital, poniendo énfasis en el desarrollo de las relaciones políticas, económicas y sus tensiones, lo que demuestra que a lo largo del tiempo ha sido una expresión del ejercicio del poder. McMichael al revisar la evolución del concepto, identifica tres regímenes alimentarios que corresponden a las coyunturas geopolíticas-económicas principales desde finales del siglo XIX hasta hoy.

***El primer régimen alimentario concentrado en Gran Bretaña (1870-1930)***, fue un sistema internacional que ubicó la producción agrícola extensiva en colonias europeas

---

<sup>118</sup> Philip McMichael. Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias (México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, 2015), 260 pp

<sup>119</sup> Immanuel Wallerstein: La perspectiva del sistema-mundo, también conocida como economía-mundo, o teoría, enfoque o aproximación analítica de los sistemas-mundo (expresión original en inglés World-systems approach) es un desarrollo de la crítica postmarxista que intenta explicar el funcionamiento de las relaciones sociales, políticas y económicas a lo largo de la historia en el planeta Tierra.

<sup>120</sup> Aglietta, Michel (2001) El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social, en new left review, número 7, marzo, Madrid, págs. 36 – 70.

(tales como EEUA, Canadá, Argentina, Australia), con el objetivo de promover el desarrollo industrial británico; se basó en la importación de productos tropicales, granos básicos y ganado provenientes de sus colonias, y consolidando el imperio británico como “El Taller del Mundo”, se ejerció control de las colonias, de la oferta de alimentos de lujo para el consumo de clases altas en Europa y para el consumo de la población trabajadora urbana asalariada, además de impulsar las políticas mercantilistas de libre comercio que aseguraran la acumulación y riqueza de Gran Bretaña. Para McMichael, este fue el primer mercado mundial realmente integrado, inmerso en la mercantilización del trabajo, del dinero y de los alimentos (Azúcar, trigo y carne), con sus efectos en las clases sociales, marginación de la población nativa e indígena la extensión de monocultivos y la degradación ambiental ( (Friedmann H., 1987), (Le Heron, 1993).

En este periodo la Amazonia, después de la transición política en Europa y América Latina y como resultado de las investigaciones geográficas de los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX, definidas habitualmente por la interacción de los intereses económicos, la investigación científica y el poder político (Brockway, 1979) se incrementó la rivalidad entre los países que conformaban o tenían intereses en la cuenca (Palacio, 2004). El imperio brasileño continuó con la expansión hacia el occidente y erigió poblaciones que le permitieran sembrar cacao, vainilla, azúcar y añil, así como lo habían logrado los lusitanos en la Capitanía de Pará siglos atrás, quienes pasaron por Gurupa y Tabatinga, hasta llegar a la región andina (Gómez, 2014; Reis, 1965; Soares, 1971)

***El segundo régimen alimentario***, se ubica después de las guerras mundiales y con el declive de la hegemonía británica, se concentra en Estados Unidos (1950-1970), ( (Friedmann H., 1987) (McMichael, 2015), (Cid, 2007)), este periodo, fue impulsado por el gobierno norteamericano bajo un proceso de industrialización que consolidó una nueva forma de acumulación intensiva-capitalista basada en la especialización de mercancías (*commodities*), en especial de granos básicos y alimentos procesados, en la cual el gobierno otorgó subsidios a los productores norteamericanos y dispuso una política de control de precios de los alimentos, es decir se agregó el control estatal. Al mismo tiempo debido a los excedentes que la producción intensiva generada, Estados Unidos se convirtió en el granero del mundo. Los excedentes se distribuyeron en los países del sur mediante programas internacionales de ayuda alimentaria y la promoción del uso de la tecnología derivada de la primera Revolución Verde en países beneficiarios. Estas ayudas

contribuyeron a desarrollar el “gusto” por granos distintos a los del consumo tradicional (el trigo empezó a reemplazar al maíz) y disminuyó la producción local y tradicional de granos, los productores no podían competir con los precios de los granos donados. Esto generó un sistema de dependencia alimentaria de granos norteamericanos, llegando a ser Estados Unidos uno de los principales productores mundiales de maíz y trigo, afectando muchos sistemas alimentarios locales.

Para el funcionamiento de este régimen, se iniciaron los agro-negocios con vínculos y redes transnacionales, de producción y consumo generando agriculturas especializadas vinculadas con las cadenas globales de mercancías, a su vez generando una “Nueva división internacional del trabajo agrícola”, centrada en las mercancías, lo que llevó a la expansión de las relaciones de mercado y las formas diferentes de aprovisionamiento de alimentos, abriendo la puerta a un régimen privado de comercio global. Las corporaciones privadas crearon, organizaron e impusieron cadenas de suministro agroalimentarias globales para el “abastecimiento Global de alimentos” a través de instituciones de compra, venta, procesamiento, transporte y distribución de alimentos. Los más importantes complejos productivos fueron: grano-alimento-ganado y el del trigo, los cuales se centraron en producción de gran cantidad, para procesar y generar nuevas dietas, que llevaran a dependencia en la importación, por ejemplo, en cambiar dietas a base de yuca y maíz por arroz o pasta, (Friedmann H., 1987) (Le Heron, 1993).

***El tercer Régimen Alimentario***, es el actual o imperio corporativo (McMichael, 2015), (Delgado, 2010) o Régimen Agroalimentario Globalizado( (McMichael, 2015), ha funcionado desde 1980 hasta hoy, tiene herencias de los dos regímenes anteriores, expresa un nuevo momento en la historia política del capital al ser parte del proyecto de globalización neoliberal, restaurando el principio del mercado mundial en el cual los gobiernos ahora sirven a los mercados y donde se impone la lógica del mercado y de las corporaciones transnacionales. Este Régimen alimentario corporativo surgió a través de las políticas que organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) promovieron en favor del principio de Libre comercio y de los intereses de las grandes potencias y empresas transnacionales. También, basado en la diferenciación de productos y en la articulación de la producción agroindustrial y biotecnológica de alimentos (Friedland, 1994), generando

una división de productos de alto y bajo valor, donde estos últimos son masivos y de gran valor estratégico, como cereales y oleaginosas, producidas por agricultores con alto apoyo estatal; mientras que productos de alto valor, pero de consumo exclusivo, inestable y perecible, son producidos por el sur por agro-negocios transnacionales y donde los agricultores son contratados, estos productos satisfacen lo que Friedland llama “la dieta postmoderna” que incluye el consumo de vegetales y frutas en toda estación, además de incluir productos gourmet, exclusivos y étnicos (Friedland, 1994), (Le Heron, 1993) y parte de esta tendencia podríamos decir está inmersa en la Canasta de productos amazónicos de la Cámara de Comercio del departamento de Amazonas, en los planes de desarrollo departamentales y municipales entre otros documentos de planificación, ya que el objetivo es producir para el mercado internacional o externo al Amazonas, buscando así la competitividad económica del departamento, pero pasando por encima de pensar en que primero el departamento debe ser productivo en el suministro de alimentos para la población local.

A partir del segundo régimen alimentario, el poder estratégico del sistema se centró en el capital corporativo transnacional. Las corporaciones se vincularon con asociaciones y cooperativas de agricultores proporcionándoles los insumos y comprándoles sus productos, sometiendo así a la agricultura a depender de los abastecedores de agroquímicos y semillas (Friedmann, 1995). Estas corporaciones en los países donde ubican la producción, muchas veces por los bajos costos en mano de obra, aprovechan subsidios gubernamentales y a la vez evitan regulaciones estatales, presentándose como los salvadores de los productores, y supuestamente invirtiendo en las áreas rurales, lo cual está llevando a procesos de concentración de la propiedad y control del mercado (control sobre selección y manejo de semillas, producción, fertilización y distribución) (Heffernan, 2000) (Lewontin, 2000) con estas acciones, el ciclo productivo es controlado por el capital transnacional, llegando a expropiar al campesino e indígena de su conocimiento y saber.

En el actual régimen, el poder de las corporaciones es protegido por los acuerdos de Libre comercio. Hasta la Ronda de Uruguay del GATT<sup>121</sup>, la liberación de la agricultura fue la

---

<sup>121</sup> GATT and the Goods Council the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) covers international trade in goods. The workings of the GATT agreement are the responsibility of the Council for Trade in Goods

excepción a las regulaciones de liberación del comercio, en parte por la presión de USA, para la protección de la producción nacional de granos; pero desde 1980, USA cambio su posición promoviendo en la OMC (Organización Mundial del Comercio) acuerdos de libre comercio para la producción agrícola, pero estos son cuestionados por no promover un comercio justo para agentes económicos pequeños, como por falta de protección a la producción nacional y extender el poder a las corporaciones transnacionales, generando marginación de productores, concentración de la propiedad, dependencia de algunos productos y grandes daños en el medio ambiente.

Así las cosas, los regímenes alimentarios globales socavan la autonomía de los pequeños productores, campesinos, indígenas, generando dependencias de corporaciones transnacionales quienes a través de contratos controlan las semillas, los abonos que son monopolizados por Monsanto y Soybeans (Lewontin R. , 2000), quienes cada vez más sufren desposesión e inseguridad y/o vulnerabilidad alimentaria local. Es contradictorio y más para la amazonia que, aunque los regímenes alimentarios globales, han aumentado la disponibilidad de alimento, paradójicamente la inseguridad alimentaria ha aumentado, pasando a ser un asunto de acceso a los alimentos; la Seguridad Alimentaria paso a depender del buen funcionamiento del Mercado Mundial, lo cual es una nueva forma de hacer Gobernanza dependiente de los dictados institucionales financieros e internacionales, del retiro de la producción estatal de los mercados nacionales a través de una política neoliberal “de ajuste estructural” para asegurar los circuitos transnacionales, e impulsada por la nueva tecnología de la Segunda Revolución Verde.

Este régimen combina el monopolio privado y el Patrocinio de subsidios gubernamentales por parte de países del norte que desvalorizan los bienes básicos en el ámbito mundial, modelando un régimen alimentario que se caracteriza por la dominación política (embargos de USA a los países del sur) y donde además buscan mano de obra barata, la feminización de empleos, subcontratación, contratación por horas de trabajadores flexibles migrantes, indocumentados (Collins, 1995) (Jarosz, 2000), Esta situación enfrentó a los agricultores con los precios del mercado mundial, así quienes sean incapaces de competir con el poder

---

(Goods Council) which is made up of representatives from all WTO member countries. The current chair is Ambassador Mikael ANZÉN (Sweden). Acuerdo General sobre comercio y aranceles.

de los mercados subsidiados o monopolizados son desplazados y despojados. La consecuencia perversa de la integración de los mercados “libres” es que excluyen y/matan de hambre a poblaciones desposeídas.

Este modelo de régimen alimentario ha llevado implícito un concepto de *seguridad alimentaria*, el cual ha dado lugar a que el capital financiero invierta en empresas especulativas en tierras y en cultivos flexibles, haciendo que los alimentos sean un objeto-mercancía de especulación y corrupción, mientras que la reproducción social es ignorada por las empresas, y los organismos de desarrollo nacionales e internacionales. Sumado a esto la mercantilización ha llevado a facilitar el acceso a recursos naturales para el capital, lo que genera acaparamiento de tierras y termina convirtiéndose en un régimen extractivo de alimentos, materias primas, combustibles y biomasa. Afortunadamente también ha generado movilizaciones de organizaciones internacionales como la Vía campesina, que buscan defender la alimentación como un derecho y no como una mercancía, promover prácticas agroecológicas y revertir la expulsión de campesinos e indígenas de sus tierras, ahí surge el concepto y enfoque de Soberanía Alimentaria.

Ante las nuevas relaciones y contradicciones provocadas por el régimen alimentario corporativo a principios del siglo XXI, expresadas en una crisis alimentaria, social y ecológica global, se evidencia la urgente necesidad de una reformulación teórica y práctica de la cuestión agraria, desde la perspectiva del régimen alimentario y los conceptos y enfoques manejados en las políticas públicas, para incluir nuevas dimensiones como la ecología, agroecología, la financiera, la nutricional y la social (trabajo, género y raza-étnicas), y construir nuevas formulaciones, estrategias, reconocer silencios, e incorporar dimensiones emergentes que puedan apoyar procesos locales, nacionales, regionales, sobre todo ahora al vivir la pandemia, donde podemos ver que debemos reivindicar la producción y consumo local de alimentos a partir de un régimen alimentario incluyente y bajo el enfoque de la soberanía alimentaria.

## 8.5 La perspectiva de la seguridad alimentaria en las políticas alimentarias.

El término Seguridad Alimentaria, surge después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa, frente al hambre desatada por ese gran conflicto (Rosero, 2009). A mediados de la década de los 70 en medio de una crisis alimentaria (1972-74) provocada por una disminución de la producción y reservas mundiales, que generó escasez global de alimentos, principalmente en África, tal como lo pronosticaban los maltusianos (Armiño, 2013), con estos antecedentes, se convoca a la primera Cumbre Mundial de la Alimentación (1974), coordinada por la FAO- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. En esta importante reunión, se analiza la situación desde el punto de vista de la producción y del suministro de los alimentos a nivel mundial y nacional (Malleta & Gómez, 2004).

El concepto de Seguridad alimentaria se ha ido ajustando con el tiempo, para la FAO (1996), *“existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*. La Organización Mundial del Comercio (OMC), se creó en 1995 y en su agenda se incluyó a la agricultura y los derechos de propiedad intelectual, por lo cual sus efectos se pueden interpretar desde muchas posiciones. Los opositores manifiestan que esta acción destruye las pequeñas economías locales agrícolas, con consecuencias graves para la seguridad alimentaria: *“es como un sistema privatizado de la seguridad alimentaria internacional, institucionalizado en los protocolos de la OMC”* (McMichael. P.A 2009) y también, Holt-Giménez & Patel (2010), argumentan que la política pública internacional en materia de alimentación se ha estructurado mayoritariamente en la línea que privilegia el desarrollo del comercio internacional, desfavoreciendo a los pequeños productores que no pueden cumplir con las exigencias de un mercado mundial. Por otro lado, los defensores de la seguridad alimentaria, basada en el libre comercio, plantean que debería ser posible conciliar el objetivo de la liberalización del comercio agrícola internacional con la aplicación de políticas eficaces de seguridad alimentaria en los países en desarrollo (Stevens, C. et al 2000), aunque dejan por fuera a los países en

vía de desarrollo, que son los que evidencian más problemas alimentarios. Hansen-Kuhn (2011), manifiesta que la política de seguridad alimentaria debería centrarse en el fortalecimiento de los sistemas alimentarios locales en Norte y Sur. Su interpretación sustenta que las inversiones para incrementar la producción de los pequeños agricultores locales en el Sur, será afectada por las importaciones de los productos estadounidenses.

Por otro lado, Mahony (2012), respalda la idea de adquisición de tierras por extranjeros en Australia, por ejemplo, señala que *“para hacer frente al reto de la Seguridad Alimentaria mundial se requiere que el sector emule el éxito de la industria manufacturera global dentro de una red de alianzas de la cadena de suministro global”*. Pero no tiene en cuenta aspectos socioambientales de las tierras que son ocupadas para agronegocios y agro-exportación (Fernandez-Wulff, 2013). Esa situación se puede ver actualmente en varios países incluyendo Colombia, donde inversionistas extranjeros rentan tierra o compran grandes extensiones, para producción agrícola como aguacate en el Tolima y así exportar, pero esta estrategia genera problemas de seguridad alimentaria para poblaciones locales, conflictos ambientales, entre ellos pérdida de biodiversidad, despojo de tierras y desplazamiento de población, entre otros, además de que los campesinos e indígenas pasan a ser jornaleros con salarios mínimos. A continuación, presentó un caso que se presentó en el Municipio de Tabatinga, estado de Amazonas en Brasil, población fronteriza con el departamento de Amazonas. Cabe anotar, los Directivos del Incoder en Bogotá, durante los años 2007-2009, trataron de poner en marcha proyectos de siembra de palma de aceite en el departamento de Amazonas, lo cual no se pudo hacer por ser gran parte de este territorio resguardo indígena.

*En la triplefrontera, personal de Malasia, han propuesto alquilar tierras para producción de Palma de aceite para exportación, ya se han hecho reuniones en las cuales los colonos que posean tierras se pueden asociar y entregar sus tierras a la agro empresa y así podrían ser empleados por ella, pero exigen que solo se puede sembrar palma de manera intensiva, cerca de 5 años después de iniciativa, los colonos están en demandas tratando de recuperar sus tierras y la empresa salió de la región, porque la propuesta fue fallida, los ensayos pilotos positivos están en mi propiedad y se ve que al ser un monocultivo se generan problemas de seguridad en todos los sentidos, la personas no tendrán salarios hasta cuando haya la producción de aceite y eso llevara mucho tiempo, y se requiere el dinero para crear la planta, los altos costos de transporte y las personas pasaron de producir comida a comprar comida procesada.” Monseñor Alcimar (2017)<sup>122</sup>*

<sup>122</sup> Entrevista 2017. Monseñor Alcimar Caldas Magalhães, Obispo emérito de la diócesis de Alto Solimões en Brasil. En su hacienda privada, ha desarrollado muchos proyectos agrícolas, capacitación en alternativas productivas para la región. La misión de Monseñor Alcimar en la tierra que le vio nacer, estuvo siempre

Pero estas situaciones han incubado y fortalecido movimientos de soberanía alimentaria que expresan relaciones alternativas con la tierra, la agricultura y la alimentación (McMichael, 2005).

Como oposición a las visiones oficialistas y sectorizadas, que enfatizan sólo en uno o varios sectores de la producción de alimentos, surgen enfoques de carácter integral que cuestionan los resultados de las políticas de seguridad alimentaria, así en las últimas décadas se ha profundizado en las problemáticas de la seguridad alimentaria, en el ámbito de las políticas globales. Paveliuc-Olariu (2013), Plantea la necesidad de desarrollar una política global para garantizar la seguridad alimentaria, aumentando la competitividad de los países en desarrollo y estableciendo un marco global a partir de las necesidades de los interesados. Su trabajo propone cambiar los instrumentos vigentes de la política para obtener mejores resultados y buenas prácticas en todo el mundo; por ejemplo, relacionando, los riesgos ambientales y la alimentación con la fragilidad de la salud humana, acercándose estas ideas a las de soberanía alimentaria.

Marsden (2012) hace una crítica al modelo alimentario dominante, al cual llama “bioeconómico”, y propone una actualización ecológica “real” de la agricultura, a la que llama “eco-economía”, *“la cual incluye a los movimientos agro-alimentarios, los principios agroecológicos, y la valorización de saberes locales. A nivel político, resalta la importancia de la participación y la autosuficiencia de las comunidades por medio de redes agroalimentarias que facilitan la gobernanza regional y el desarrollo de consorcios, enmarcados en el comercio justo”*. Aunque lleva el nombre de eco-economía se ve su dirección hacia la soberanía alimentaria. Lo anterior contrasta con las ideas de Cook (2002), quien se enfoca en el manejo de los recursos para reducir la inseguridad alimentaria, sostiene que, en Estados Unidos, *“los recursos para apoyar los programas dependen del flujo de los ciclos presupuestarios anuales de las políticas estatales y federales”*. Si bien esto es cierto, desestima, las fuerzas sociales, económicas y políticas que influyen en la problemática de la inseguridad alimentaria.

---

marcada por la dimensión social, ayudando a promover proyectos al servicio de lograr mejores condiciones de vida para la población de las comunidades indígenas y ribereñas.

El enfoque de gestión de riesgos desde las políticas comerciales, planteado por Brooks & Matthews (2013), promueven la apertura del comercio, acompañada con instrumentos políticos, y mejores oportunidades de mejorar su seguridad alimentaria, para los países en desarrollo. Lo que significa que los productores de países pobres tienen más dificultades para gestionar el riesgo de los precios que sus contrapartes en los países desarrollados. Pero con estas ideas, se ofrecen alternativas de protección al comercio como la Plataforma de Gestión de Riesgo Agrícola (PARM), impulsada por los Organismos Multilaterales-OM, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Comisión Europea, el Banco Mundial y la FAO, entre otros.

Como se dijo anteriormente, frente a los pobres resultados de la intervención de los OM para mejorar la seguridad alimentaria, y que los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM no se han cumplido, Hefny en el (2012) critica la eficacia de los enfoques tradicionales, por ejemplo, a nivel del suministro sostenible de agua potable para las comunidades en todo el mundo, el cual es uno de los factores claves para la producción y consumo de alimentos. Sumado a lo anterior, Babu & Rhoe (2002) proponen un marco conceptual y teórico para identificar la forma cómo los sistemas agroforestales contribuyen a la seguridad nutricional y sus interacciones, identificando las implicaciones políticas y las necesidades de investigación. Este enfoque defiende los sistemas agroforestales, subrayando la necesidad de investigación en políticas para mejorar la eficiencia de los mercados de alimentos.

Otro de los documentos revisados, explora la seguridad alimentaria en contextos de crisis prolongadas, proponiendo marcos de política más eficaces. Argumentando que: *“mientras las crisis prolongadas amenazan el acceso de las personas a alimentos suficientes, el compromiso internacional para reforzar la seguridad alimentaria en esos contextos se ha caracterizado por un fracaso de la formulación de políticas de respuesta, acorde con las cambiantes condiciones económicas, sociales y políticas”* Flores, et al (2005), sus reflexiones ponen de manifiesto la brecha entre la política de seguridad alimentaria y la falta de un acuerdo sobre los principios y los enfoques para llevarla a la práctica.

Es interesante ver como los diferentes textos y gracias al auge de los movimientos sociales de productores y consumidores, llevan a que los análisis y propuesta trasciendan del acceso a los alimentos. Con una perspectiva dinámica, Kopainsky et al (2012) proponen un marco sociotécnico de análisis de políticas públicas, enfocado en mejorar la

comprensión de la transformación de la agricultura de subsistencia y evaluar las políticas de apoyo a esta transformación. Se emplea un modelo de simulación con determinantes y procesos descritos en la literatura, validados por análisis empíricos; dentro de los determinantes más importantes están la utilización local de semillas, las prácticas agrícolas de subsistencia y las habilidades para el cultivo, entre otros, teniendo presente la participación social, lo cual lleva a un enfoque sistémico. En este sentido, en Brasil, Rocha (2009) resalta a las políticas gubernamentales que califica de audaces e innovadoras, que incluyen nuevas formas de participación popular en la política social para la alimentación. Señala que: *“la esencia de la estrategia Hambre Cero institucionalizada como responsabilidad del Estado, la comprensión de la seguridad alimentaria y la nutrición como un problema sistémico e integral que debe ser abordada desde un enfoque multidimensional, con la participación de diversos sectores de la economía, la sociedad y el gobierno”*. Y aunque Burlandy (2009) plantea la importancia de la intersectorialidad en la interrelación con la política, sostiene que la institucionalidad gubernamental no es suficiente para promover la intersectorialidad y que es importante la inducción de procesos. Deja en claro, que es fundamental la combinación de diferentes mecanismos institucionales para lograr la intersectorialidad; consejos integrados y presididos por sectores gubernamentales y la sociedad civil, apoyo político desde la presidencia, y la inclusión como una cuestión estratégica en el gobierno, entre otros. No obstante, tanto la participación como la intersectorialidad plantean interesantes desafíos para el estudio de políticas de seguridad alimentaria. También en Brasil, Paulillo & Almeida (2011) comparan las características de las redes públicas de las políticas locales de seguridad alimentaria para identificar barreras institucionales y de organización. Su trabajo comparativo se apoya en la investigación participativa para evaluar los obstáculos y la eficacia de los programas en las redes locales; identificando factores estructurales influyentes como el grado de control central y el nivel de recursos. Las experiencias brasileñas que enfatizan la participación y la intersectorialidad revelan la complejidad de las políticas alimentarias, en lo referente a la necesaria confluencia de actores sociales y políticos, muchas veces con intereses diversos, en el desarrollo de estrategias de intervención.

Se organizó la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición en el 2014, en la que se reconoció que las causas de la malnutrición son multidimensionales, destacando la pobreza, el subdesarrollo, la falta de acceso a alimentos suficientes en cantidad y calidad,

deficiencias de saneamiento e higiene, epidemias, falta de acceso a la educación y al agua potable. Para buscar solución al problema se asumieron los compromisos de erradicar el hambre y prevenir la malnutrición, promover sistemas alimentarios sostenibles a través de políticas públicas para proporcionar acceso durante todo el año a alimentos nutritivos, mejorar la nutrición mediante las capacidades humanas, la investigación, desarrollo científico, transferencia de tecnología (FAO, 2014; FAO-OMS, 2014).

En 2017 se presentó el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutrición, sintonizado con la Agenda 2030<sup>123</sup> (cuyo segundo objetivo es Hambre Cero<sup>124</sup>). Plantea recomendaciones en materia de política para: mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, mejorar la productividad de los pequeños productores, controlar los precios de los alimentos, promover el desarrollo agrícola sostenible (CSA, 2017). El año 2019 ha sido declarado por la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como el “Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019- 2028”, aunado a un Plan de acción homónimo paralelo a la Agenda 2030. Esta declaratoria ubica a los agricultores familiares<sup>125</sup> como la clave para erradicar el hambre y la pobreza mediante la gestión sostenible de sus recursos naturales. Las propuestas son: mejorar la cooperación regional e internacional a través del intercambio de conocimientos e innovación adaptada a la agricultura familiar, promover el apoyo internacional para capacitar a los países en desarrollo en favor de los planes nacionales de desarrollo sostenible, apoyar todas las acciones en favor del desarrollo sostenible (FAO-IFAD, 2019).

**Tabla 8-3:** Ejes Determinantes e Indicadores de la seguridad alimentaria.

Eje /Dimensión	Indicadores
----------------	-------------

<sup>123</sup> Agenda que compromete a los países miembros de la ONU a alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible: 17 objetivos y 169 metas, dan seguimiento a los ODM.

<sup>124</sup> El objetivo integro es Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, este tiene 8 metas que grosso modo son: 1) poner fin al hambre y asegurar una alimentación sana a todas las personas, 2) erradicar la malnutrición y emaciación en menores de 5 años, 3) duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los pequeños productores –mujeres, indígenas, agricultores familiares, ganaderos, pescadores-, 4) asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, 5) mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, 6) aumentar mediante cooperación internacional las inversiones en infraestructura rural, 7) dar continuidad al mandato de la Ronda de Doha, y 8) asegurar el funcionamiento de los mercados, facilitar el acceso a la información sobre las reservas de alimentos para evitar la volatilidad de los precios de los alimentos.

<sup>125</sup> Organización familiar cuya subsistencia se basa en agricultura, silvicultura, pesca, pastoreo o acuicultura. Las familias pueden ser de origen: campesino, indígena, pescadores, de montaña, pastores.

Disponibilidad	Suficiencia del suministro de Energía alimentario promedio. Valor de la producción de alimentos promedio. Proporción del suministro de energía alimentaria derivado de cereales, raíces, y tubérculos. Suministro de Proteínas promedio. Suministro de proteínas de origen animal promedio.
Acceso	Porcentaje de carretas asfaltadas en el total de caminos. Densidad de carreteras y líneas ferroviarias. Producto interno bruto percapita (en poder adquisitivo equivalente) Índice nacional de precios de los alimentos. Prevalencia de la subalimentación Proporción de gastos en alimentos de los pobres Intensidad del déficit alimentario. Prevalencia de la Insuficiencia alimentaria.
Estabilidad	Proporción de dependencia de las importaciones de cereales. Porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego. Valor de las importaciones de alimentos dentro del total de mercancías. Estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo Volatilidad de los precios nacionales de los alimentos Variabilidad de la producción de alimentos percapita. Variabilidad del suministro de alimentos
Utilización	Acceso a fuentes de agua potable. Acceso a servicios de saneamiento. Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen emaciación. Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen retraso de crecimiento. Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen insuficiencia ponderal. Porcentaje de anemia entre las mujeres embarazadas Porcentaje de anemia entre los menores de cinco años Porcentaje de carencia de vitamina A en la población. Prevalencia de la carencia de yodo en la población.

Fuente: Ajustada del informe FAO, OMS, OPS, FIDA y PMA. 2013. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Roma, FAO.

## 8.6 La perspectiva de la soberanía alimentaria en las políticas alimentarias

Movimientos sociales<sup>126</sup> de productores y actualmente de consumidores y algunas ONG´s han desarrollado y divulgado el concepto de soberanía alimentaria como una respuesta crítica al concepto de seguridad alimentaria. Dicho concepto se introdujo en el debate internacional por la ONG La Vía Campesina en 1996, en un evento paralelo a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, como: el *“derecho de cada nación para mantener y*

<sup>126</sup> Es una propuesta del Movimiento social Vía campesina (VC), son 182 organizaciones en 81 países, son: campesino, indígenas, grupos originarios y asociaciones de mujeres. Buscan justicia social, respeto por sus culturas, sus territorios, sus aguas, sus modos tradicionales de producción, lo cual conlleve a un sistema alimentario sustentable.

*desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural”* (La Vía Campesina, 1996). En 2000, el concepto se amplía al *“derecho de los pueblos a definir su propia política agrícola y alimentaría sin dumping hacia otros países”* (La Vía Campesina, 2000). Este enfoque-concepto, se plantea en protesta a lo resulto en la cumbre mundial de semillas en el que se les concedía a las multinacionales el derecho de apropiarse de los recursos genéticos.

Este concepto de soberanía alimentaria está siendo adoptado por espacios parlamentarios supranacionales como el parlamento Latinoamericano, el parlamento Andino, el Centroamericano, el foro de presidentes de poderes legislativos de Centroamérica y el Caribe, y otros. Este concepto en contraste con el de seguridad alimentaria, que se centra en la disponibilidad de alimentos, incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen y así el frente parlamentario contra el Hambre – (FPH) en América Latina y el Caribe, orienta sus acciones a hacer efectiva la soberanía alimentaria (FPH, 2011).

Se puede observar que las dos definiciones SA y SbA, se reivindican como derechos, pero cambian de enfoque y se mueven de la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos (el derecho de las naciones), a la autosuficiencia local (los derechos de los pueblos). En el año 2007, en The International Nyélény newsletter, se hace la más reciente declaración en la cual se define a la SbA, así:

*“...es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Ofrece una estrategia para resistir y dismantelar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encausar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores locales. La soberanía alimentaria da prioridad a las economías y mercados locales y nacionales y otorga el poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, están en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones...”* (The International Nyélény newsletter, 2007)

La presión social de estas organizaciones de la sociedad civil ha hecho que los OM emprendan el reconocimiento de concepto de la soberanía alimentaria, incluso, la FAO la está incluyendo en el debate político. Montagut & Dogliotti (2008) analizan a la soberanía

alimentaria, en relación con la defensa de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas afectadas por la globalización económica, enfocándose en apoyar los mercados y la producción local, esta perspectiva se opone radicalmente tanto a la producción para la exportación de alimentos como a su importación, en consonancia con los enfoques centrados en los derechos humanos y el derecho a la alimentación. Esto se puede evidenciar en el departamento de Amazonas, ya que muchas instituciones que reciben recursos de OM, promueven la producción competitiva de productos amazónicos, lo cual disminuye la producción de consumo local y se generan cultivos por demanda de comerciantes o intermediarios.

*El departamento de Amazonas, desde finales de los 90, ha buscado la manera de enfocar su producción a nivel competitivo para poder exportar productos agrícolas de la región, principalmente frutales amazónicos, se han financiado proyectos de transformación de frutales y ajíes buscando negocios en Bogotá, en el interior de Colombia o fuera del país. Por esta razón se formuló la agenda de Competitividad Amazonas, de la Cámara de Comercio, la cual promovía el turismo y la transformación de una canasta de productos amazónicos, y aunque estas iniciativas son loables, se descuidó la producción para el consumo local.<sup>127</sup>*

*Ahora, los leticianos estamos comiendo pescado de mar-pura sardina enlatada e Inca-Cola, porque el pescado, el copoazú y hasta el almidón se lo llevan para Bogotá, disque para que se lo coman los rolos y nosotros ya ni farriña, nos toca comprarla en Brasil.<sup>128</sup>*

*Doña Flor, mujer habitante de resguardo del Km. 11 nos comenta que están haciendo pedidos de almidón y tucupí en grandes cantidades para llevar a restaurantes de Bogotá, por eso no se está vendiendo en el mercado indígena, pagan mejor mandarlo, aunque algunas veces nos engañan y no mandan la plástica completa. Y la familia indígena está comiendo pan o arepas de harina pan para poder mandar todo el producido de almidón. Comemos como los de la ciudad, café y pan.<sup>129</sup>*

Beuchelt & Virchow (2012), la preocupación sobre la idoneidad del concepto de soberanía alimentaria para ser utilizado en el diseño de políticas públicas nacionales e internacionales, se soporta en la utilización de la noción del derecho humano a la alimentación adecuada, que dice:

“Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre, según las normas internacionales de derechos humanos. En pocas palabras, se trata del “derecho a la alimentación”. El derecho a una alimentación adecuada

---

<sup>127</sup> Apartes conferencia de Olga Chaparro, en seminario del Servicio Jesuita Panamazónico, 2015.

<sup>128</sup> Entrevista a Francisco Nuñez da Silva. Leticiano, funcionario del INCODER.

<sup>129</sup> Flor, mujer indígena de los Kilómetros, vendedora de almidón, tucupí y casabe en el parque Santander los sábados.

comprende los aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural. Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación. Algunas obligaciones son de carácter inmediato y otras deberán cumplirse gradualmente destinando la mayor parte posible de los recursos disponibles. El derecho a la alimentación no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Sólo cuando una persona no pueda, por razones ajenas a su voluntad, proveer a su propio sustento, tiene el Estado la obligación de proporcionarle alimentación o los medios de adquirirla”.<sup>130</sup>

Andrée et al. (2011) proponer construir alianzas, en torno a la soberanía alimentaria en Canadá, defienden la idea de un enfoque “ascendente” para establecer soberanía alimentaria; haciendo mención del People’s Food Policy Project (PFPP), desde el cual se desarrollan procesos de consulta y políticas con líderes del Food Secure Canada (FSC) en asociación con movimientos sociales. Se parte del interrogante por las posibilidades y los límites de una propuesta contrahegemónica en torno a los principios de la soberanía alimentaria. Por ejemplo, se dice que el creciente poder de los consumidores podría hacer contrapeso al creciente poder de la industria. Sin embargo, dicho poder de los consumidores no prioriza los valores públicos, ni las necesidades de los más marginados.

En 2005, la FAO publica el libro Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina 30, el cual se convierte en una directriz importante en la materia para las naciones de la región. Luego, aparece la iniciativa de elaboración de un Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GSF) por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS)<sup>131</sup> que se materializa en 2012 en un primer proyecto, como una herramienta para la formulación de políticas y la toma de decisiones en materia de seguridad alimentaria y nutrición (FAO, 2012)

Finalmente, la soberanía alimentaria se enfoca en la descentralización de la riqueza y el poder, promueve la diversidad cultural y ecosistémica, rechaza el carácter mercantilista en la producción alimentaria, el capitalismo y el sistema patriarcal (LVC, 2018).

Ortega y Rivera (2010), han identificado categorías y subcategorías a partir del análisis de indicadores de soberanía alimentaria usados por OM.

---

<sup>130</sup> El artículo 11 y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11).

<sup>131</sup> Informe de la 32 conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 2012. ONU-FAO

**Tabla 8-4:** Categorías y subcategorías de la Soberanía alimentaria<sup>132</sup>

Categorías	Definición	Subcategorías
Acceso a recursos	La Soberanía Alimentaria trata de fomentar y apoyar a procesos individuales y comunitarios de acceso y control sobre los recursos (tierra, semillas, crédito, etc.) de manera sostenible, respetando los derechos de uso de las comunidades indígenas y originarias, haciendo un énfasis especial en el acceso a los recursos por parte de las mujeres.	Infraestructura y servicios básicos Acceso a la tierra bosque y recursos marinos Acceso a los animales Acceso al agua y al riego Acceso a la maquinaria industrial Acceso a las semillas. Stock de capital. Acceso a los servicios financieros
Modelos de producción	La Soberanía Alimentaria trata de incrementar la producción local familiar diversificada recuperando, validando y divulgando modelos tradicionales de producción agropecuaria de forma sostenible ambiental, social y culturalmente. Apoya los modelos de desarrollo agropecuario endógeno y al derecho a producir alimentos.	Población y ocupación. Uso de la tierra. Producción. Inputs agrícolas Emisiones y degradación del recurso natural. Características económicas Biodiversidad agrícola Producción sostenible y agroecológica
Transformación y comercialización	La Soberanía Alimentaria defiende el derecho de los campesinos, trabajadores rurales sin tierra, pescadores, pastores y pueblos indígenas a vender sus productos para alimentar a la población local. Ello implica la creación y apoyo de mercados locales, de venta directa o con un mínimo de intermediarios, en función del contexto.	Comercio internacional Producción, manipulación y transformación Precios de compra al productor Posicionamiento del mercado internacional Distribución final del producto Producción y comercialización local
Seguridad y consumo alimentario	La Soberanía Alimentaria defiende que los ciudadanos tenemos derecho a un consumo de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, procedente de los productores locales, y producidos mediante técnicas agropecuarias agroecológicas.	Carencia de alimentos Consumo de alimentos y nutrientes Composición dietética Esfuerzo de compra de los alimentos Dependencia exterior en la alimentación Alimentación culturalmente apropiada.
Políticas agrarias	La Soberanía Alimentaria defiende que el campesino tiene derecho a conocer, participar e incidir en las políticas públicas locales relacionadas con Soberanía Alimentaria.	Gasto Gubernamental Distribución del apoyo gubernamental Ayuda oficial al desarrollo destinada a la agricultura. Aranceles asociados al comercio internacional Participación del pequeño y mediano productor en la toma de decisiones. Organización social Campesina Derechos humanos y migraciones campesinas.

Fuentes: Adaptada de Ortega y Rivera (2010) y García, 2003. La Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma. Colección Soberanía alimentaria. Documento 1. Veterinarios sin Fronteras.

<sup>132</sup> URL: [http://www.redibec.org/IVO/rev14\\_04.pdf](http://www.redibec.org/IVO/rev14_04.pdf)

Ortega-Cerdà & Rivera-Ferre. 2010. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14: 53-77

## 8.7 La perspectiva de la Autonomía Alimentaria en las políticas alimentarias.

El concepto de autonomía alimentaria ha aparecido como reivindicación práctica de la soberanía alimentaria. Sin embargo, su uso es más bien limitado y se restringe a algunos autores pertenecientes a organizaciones sociales. El mundo académico está en deuda de tomar el concepto y hacer un análisis crítico de su desarrollo, pertinencia y utilidad, además de aportar a su mejora y evolución.

El término “autonomía” hace referencia según el Diccionario de Real Academia Española a “...la potestad de regirse por gobiernos propios...” o a la “...condición de quien...no depende de nadie...” y también en su última acepción “...poder que el derecho confiere a las personas para definir el contenido de sus relaciones jurídicas conforme a sus intereses...” (Real Academia Española (avance de la 23.a ed.), n.d.). De esta manera la academia de la lengua posibilita un uso extendido, entendiendo como fundamental la decisión propia, la no dependencia y el poder auto regulatorio.

El término "autonomía alimentaria" fue utilizado por primera vez por grupos campesinos de Costa Rica en 1988 y 1989, que demandaban autosuficiencia alimentaria, rechazo a las importaciones de alimentos y control nacional de las exportaciones. Cabe anotar que varios de sus líderes jugaron un papel clave en la fundación de Vía Campesina (Edelman, 2014). Posterior a esto el término se invisibiliza con el fuerte surgimiento del concepto de soberanía alimentaria adoptado como bandera de lucha por la Vía Campesina y todas las organizaciones sociales que buscaban la autonomía de sus decisiones y una vía alterna de desarrollo de los pueblos.

El concepto se retoma como propuesta alternativa a la Seguridad Alimentaria y a la Soberanía Alimentaria y se explicó como “...la autonomía de los pueblos y las comunidades en la satisfacción de su derecho a alimentarse...” (Mantilla, 2004). Este autor plantea que la búsqueda de esta autonomía debe pasar necesariamente por la decisión de las comunidades sobre su producción agraria y alimentaria.

En distintas publicaciones se moldea el concepto desde la perspectiva indígena del autogobierno comunitario y se separa de la concepción nacional de la soberanía

alimentaria, explicándolo como “...control integral del ciclo alimentario desde la producción y reproducción de las semillas, la disponibilidad de tierras y control del agua y territorio...”. También se hace referencia a “...construir un mundo rural en el cual cada familia y cada comunidad local consume en prioridad y mayoría lo que produce ... en donde el proceso de transformación y comercialización no sea jerárquico ni centralizado...” y como punto común de las definiciones se resalta el papel de la cultura y reproducción a través del respeto a los procesos alimentarios locales (Gómez Martínez, 2010; Millan, 2007; Perret & Zúñiga Vega, 2011).

En Colombia la corporación OBUSINGA, entre las actividades que realizan en torno a la seguridad y autonomía alimentaria, forman y acompañan líderes gestores de autonomía alimentaria municipal, así uno de ellos define la AA como “la capacidad de las familias campesinas de producir sus propios alimentos y no dependan de otros actores para poder alimentarse” (Corporación Obusinga, n.d.). citado por Pirachicán (2015).

Mórales (2013, p. 32) hace una exploración completa del concepto y lo define así:

*“...La(s) Autonomía(s) Alimentaria(s) hace(n) referencia al derecho que le asiste a cada comunidad, pueblo o colectivo humano, integrante de una nación, a controlar autónomamente su propio proceso alimentario según sus tradiciones, usos, costumbres, necesidades y perspectivas estratégicas, y en armonía con los demás grupos humanos, el ambiente y las generaciones venideras...”*

De esta manera podemos señalar como los ideales del concepto:

- Control del ciclo alimentario (tierra, agua, semillas, insumos, comercialización)
- Respeto por las costumbres alimentarias
- Máximo auto consumo alimentario y nutricional (familias y comunidad)
- Aplicación de agriculturas en armonía con los ecosistemas
- Conservación y reproducción de la cultura
- Organización social.

Otra definición de AA importante para tener en cuenta es: Capacidad para generar ingresos suficientes, mediante la actividad agropecuaria y otras actividades realizadas fuera de la granja, para satisfacer las necesidades alimentarias. Aunque algunos alimentos se pueden consumir directamente, los cultivos comerciales permiten adquirir productos que no se pueden producir en el lugar. La autonomía alimentaria no se refiere únicamente a la

capacidad de cultivar alimentos en el país o en una granja, sino también a disponer de la capacidad (es decir, del capital) necesaria para comprar alimentos que no se pueden cultivar en el ámbito local o nacional. (FAO, 2009). Y como plantean Palacio y Nieto (2013) Sé convierte en un paso necesario para alcanzar la soberanía, como un hecho de autodeterminación, resistencia y lucha por la permanencia cultural de las comunidades y sus tradiciones.

Murcia, (2017) La autonomía, se establece desde ejercicios organizativos que promueven la construcción de circuitos agroalimentarios, en los cuales Asociaciones Tradicionales Indígenas- ATI asumen un papel de fortalecimiento de los diversos eslabones que lo integran y a su vez centra su accionar en uno de ellos promoviendo el consumo consciente y solidario y una conciencia crítica hacia sí mismo.

## 8.8 Análisis de Resultados y Discusión

En la siguiente tabla, se presentan los criterios establecidos por Van Dijk (2000) para identificar el discurso asumido o adaptado por los actores de la política pública, pero además se citan frases de las entrevistas realizadas a funcionarios y población del Amazonas.

**Tabla 8-5:** Contrastes de los conceptos seguridad, soberanía y autonomía alimentaria

Criterios ACD	Seguridad	Soberanía	Autonomía
Sujeto	La FAO, es el principal representante de este discurso. Es una instancia intergubernamental que influye en la toma de decisiones de los jefes de estado de sus 194 países miembro. Está fuertemente influenciada por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio.	La Vía Campesina - VC, es una organización de campesinos, indígenas, mujeres y jóvenes de 81 países. Campesin@s, pescadores tradicionales, pueblos indígenas, pueblos sin tierra, trabajadores rurales, migrantes, pastores, comunidades forestales, mujeres, niños juventudes, consumidores urbanos y rurales consientes.	Comunidades Indígenas, campesinas, organizaciones locales y redes de productores y consumidores.
Acción	La FAO ha dispuesto metas paralelas a la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y plan de desarrollo mundial. Desde las primeras cumbres y conferencias se ha vinculado la inseguridad alimentaria con la pobreza. Entonces se ha propuesto erradicar la pobreza a través de la modernización de la sociedad mediante el tecnocentrismo y se promueve el acceso a los alimentos	La VC se ha propuesto una acción contra- hegemónica. Promueve el derecho de los pueblos a producir su comida en sus territorios y con sus propias semillas, promueve el comercio transparente que garantice ingresos dignos para todos los pueblos y los derechos de los consumidores.	Tiene un rango de acción concreto y reconoce el papel de las comunidades, de organizaciones locales, y redes como autores de normas, de acuerdos y propuestas que legitiman el poder de actuación e interlocución con otros. La autonomía es un paso importante para alcanzar la soberanía, como un hecho de autodeterminación y resistencia y

	mediante el comercio internacional, la tecnificación de los sistemas agrícolas y el mejoramiento genético de las semillas.		lucha por la permanencia cultural de las comunidades.
Contexto	Alcance global e institucional. El concepto se ha modificado por situaciones coyunturales de las cuales se presenta como causa y efecto, tales como aumento de los precios del petróleo, liberalización del comercio, cambio climático, crisis alimentarias, movimientos sociales y recientemente pandemias.	Aunque tiene una proyección mundial, su alcance ha sido local y disperso, se presenta para romper con la superestructura del régimen mundial en el sector alimentario.	Desde ejercicios organizativos que promueven la construcción de circuitos agroalimentarios, y fortalecimiento de los diferentes eslabones promoviendo el consumo consciente, solidario y crítico.
Poder	Al estar en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ejerce un poder político, afecta los planes de desarrollo nacionales y su aplicación está normalizada. Los miembros de la ONU que no apliquen la definición de objetivos pueden tener castigos económicos, las disposiciones generales favorecen a grupos de poder, principalmente transnacionales de producción y transformación agroindustrial, agroquímica e industria genética.	Busca empoderar a las minorías mediante el poder social y la voluntad de alimentar a todos los pueblos del mundo, a través del poder para conservar recuperar y desarrollar nuestro conocimiento tradicional para producir alimentos para una vida sana, digna y a determinar sus políticas de producción, abastecimiento y consumo. Gestión de los territorios, aguas, semillas.	A medida que las comunidades van fortaleciendo su autonomía, se puede resignificar el sentido de lo público en aras de promover la participación comunitaria y el control social para llegar a tener mayor fuerza en la incidencia política. Se mejora la gobernanza en los territorios.
Ideología	Discurso dominante tecnocrático y de desarrollo neoliberal con grandes intereses económicos y comerciales, la subvención de alimentos tiene grandes intereses económicos y políticos. Esta lineada a los grandes agronegocios transnacionales.	Ideología contra hegemónica. Se basa en la descentralización de la riqueza y el poder, promueve la diversidad cultural y ecosistémica, rechaza el carácter mercantilista en la producción alimentaria, el capitalismo y el sistema patriarcal.	Las comunidades legitiman su poder de actuación y gobernanza en sus territorios. Se prioriza la importancia de los procesos y movimientos sociales, sus traiciones y vida en los territorios. el papel de las comunidades y sus prácticas autogestoras en la producción de alimentos. ... El reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación

Fuente: Elaboración propia.

Los enfoques y discursos con que se diseñan las políticas alimentarias, se plantean un mismo fin: reducir, disminuir el hambre, pero difieren en sus contenidos, según la perspectiva la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y en menos medida la autonomía alimentaria; en la primera, predominan el aumento de la producción, la gestión del riesgo agrícola, la gerencia de recursos, el libre comercio, los medios de subsistencia a nivel individual, el acceso, la distribución y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Es una visión oficialista, técnica y operativa que está en constante evolución, pero el objetivo de crecimiento económico no cambia, por lo cual la población debe dejar de ser

pobre para poder comer, pagar los alimentos, lo que repercute en ganancias económicas para quienes venden los alimentos.

En la segunda, la soberanía alimentaria, es una propuesta contra- hegemónica, que confronta el neoliberalismo y el capitalismo, critica las políticas propuestas por el BM, el FMI, y la OMC, se enfatiza en la lucha por la tierra, el agua y las semillas, producción local, la protección de la biodiversidad, la equidad, la sostenibilidad ambiental, los modelos agroecológicos y la participación de la sociedad civil, y por los derechos de los campesinos, indígenas, jóvenes y mujeres, entre otros.

La tercera, la autonomía, tiene un rango de acción concreto y reconoce el papel de las comunidades, de organizaciones locales, redes como autores de normas, de acuerdos y propuestas, que legitiman su poder de actuación y de interlocución con otros, así podrán tener mayor incidencia.

Se plantea entonces la pregunta: ¿cuál de los enfoques, discursos, conceptos o perspectivas resulta más adecuada para encarar los desafíos de las políticas alimentarias en el Amazonas y en un contexto globalizado?; al respecto. Pimbert (2009) señala la importancia de un enfoque holístico e integral de la política en soberanía alimentaria, dado que muchos actores están ahora co-optando por el término de soberanía alimentaria para otorgar autosuficiencia a propuestas que él considera aislacionistas, ya que ignoran los intercambios y las complementariedades entre las regiones. Igualmente, Pimbert, sostiene que la noción de “soberanía alimentaria” es quizás mejor entendida como un “proceso de transformación que busca recrear el ámbito democrático y regenerar una diversidad de sistemas de alimentación autónomos basados en la equidad, la justicia social y la sostenibilidad ecológica”. Por su parte, Arthur (2012) enfatiza que la soberanía alimentaria, se concreta con la participación ciudadana, la reforma agraria, la promoción de los derechos de propiedad para la población local y el acceso de los pequeños agricultores a los mercados locales y regionales.

Ahora miremos, lo que dicen los líderes, habitantes y funcionarios en el Amazonas frente a la misma pregunta: ¿cuál de los enfoques, discursos, conceptos o perspectivas resulta más adecuada para encarar los desafíos de las políticas alimentarias en el Amazonas y en un contexto globalizado?

*Un reconocido líder indígena, manifestó, frente a la pregunta de cuál enfoque es más adecuado para el Amazonas: nosotros le estamos apuntando a nuestra autonomía en todos los sentidos incluyendo el alimentario, por eso lo hemos incluido en nuestros planes de vida, pero apoyamos el enfoque de la soberanía alimentaria, ya que buscan casi los mismo, la diferencia es que nosotros debemos fortalecer el ejercicio organizativo que nos permita mantenernos en la lucha. Y el concepto de seguridad alimentaria, pues es el termino oficial, el que debemos emplear cuando políticamente cuando buscamos recursos para fortalecimiento de nuestros sistemas tradicionales de producción, chagras, pesca, etc si es un proyecto para la FAO, pues sabemos que nos toca decir seguridad alimentaria, aunque al final queremos nuestra autonomía y soberanía alimentaria, pero necesitamos los recursos.*<sup>133</sup>

*Las políticas Publicas, son solamente un saludo a la bandera, se necesitan para que nos den platica y así poder funcionar, es decir para solventar la burocracia, así que si la entidad financiera nos dice que esta preocupados por la seguridad pedimos plata con ese término y por ejemplo como acá a las nutricionistas les importa dar mejor bienestarina, pues ellas se encargan de este tema, y nosotros buscamos semillas para entregar a las comunidades.*<sup>134</sup>

Finalmente, considero y fueron las recomendaciones para el reajuste o formulación del nuevo documento de Política Pública De Soberanía Y Seguridad Alimentaria Y Nutricional con enfoque étnico territorial para el Departamento De Amazonas (2019-2029), ya que los problemas de inseguridad alimentaria se presentan en la población urbana y en la rural así, las comunidades que son propietarias de resguardos indígenas, podrían aplicar el concepto de soberanía alimentaria y eventualmente autonomía alimentaria, y es importante seguir manejando el concepto de seguridad alimentaria principalmente para las poblaciones urbanas, ya que la disponibilidad y el acceso para estas personas es diferente. Ambas poblaciones requieren asistencia en diferentes momentos. Pero igualmente la población general del departamento requiere rescate de tradiciones y conocimiento sobre consumo, aprovechamiento de alimentos.

## 8.9 Conclusiones

Esta revisión y análisis del Discurso, muestra la escasa producción académica en torno a la autonomía y soberanía alimentaria, frente a la inmensa producción en torno a la seguridad alimentaria, lo cual nos lleva a la necesidad de involucrar estos conceptos como

---

<sup>133</sup> Líder indígena de la asociación ACITAM.

<sup>134</sup> Jorge Canchala, secretario de agricultura, gobernación de Amazonas. 2018.

temas de interés prioritario, no sólo para la investigación académica y el debate político global y local, sino para el diseño y el estudio de políticas relacionadas con la alimentación.

En la literatura académica y en los documentos de OM predomina el concepto de Seguridad Alimentaria como orientador de políticas públicas, mientras que el concepto de soberanía alimentaria emerge principalmente en las publicaciones de las ONG como una repuesta crítica, comprometida con la defensa de la producción local de alimentos y el derecho de los pueblos a la autosuficiencia alimentaria y el concepto de autonomía alimentaria solo lo contemplan algunas comunidades indígenas, como las amazónicas. La necesidad de implementar enfoques integrales para el diseño y la investigación en políticas públicas y problemas alimentarios es cada vez más evidente en el contexto de la globalización, en donde las acciones corporativas y las decisiones políticas sobrepasan los ámbitos nacionales

Los enfoques de la soberanía y autonomía alimentaria, que enfatizan en la importancia de la participación, la autosuficiencia de las comunidades y el fortalecimiento de la gobernanza regional y local, aportan elementos importantes al debate sobre la formulación de políticas alimentarias en el ámbito global.

En el centro del debate sobre globalización es recurrente el tema de la política internacional y aparecen temas cruciales más allá de la alimentación; la autonomía, el comercio justo, la soberanía nacional, el problema de hambre, la actitud frente a los derechos humanos, la autodeterminación, la defensa de la biodiversidad, los enfoques participativos de políticas alimentarias y la salud pública. Y también aparecen nuevos conceptos, democracia alimentaria, justicia alimentaria, mientras la problemática del hambre requiere la inclusión de estos temas en la agenda de los OM, continúan predominado las estrategias de la seguridad alimentaria orientadas por el comercio.

Las relaciones entre la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria deben ser complementarias para el caso del departamento del Amazonas, ya que el enfoque étnico territorial que se requiere además del enfoque de derechos implica diferentes acciones del estado para resolver el problema del hambre, ya que los problemas de disponibilidad y acceso son diferentes en las poblaciones urbanas y rurales, pero ambas requieren de estrategias de mejora de la calidad de vida general.

## **9. Capítulo 9 Discusión, Conclusiones y Recomendaciones.**

El Amazonas, fue constituido como departamento a partir de la Constitución de 1991. Administrativamente cuenta con dos municipios, Leticia la Capital, Puerto Nariño y nueve áreas no municipalizadas que ocupan el 93% del territorio y dependen de la gobernación del Amazonas. También se encuentran traslapadas diferentes figuras jurídicas como 25 resguardos indígenas, Parques Nacionales, unas pequeñas zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, Bases militares y algunos predios de la Iglesia. Según el DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en su censo 2005 y proyectado a 2016 se tienen una población de 77.088 personas; el 51.0% de la población es menor de edad y el 4.8% son adultos mayores, el 44,2% restante se encuentra en edad productiva, se identifica un mayor porcentaje de hombres con un 51.7%, frente al 48.3 % de mujeres. Del 51,7% de las mujeres el 24,6% son menores de edad y del 48,3% de los hombres el 26,4% son menores de edad. Con relación al enfoque diferencial étnico en amazonas encontramos presencia de negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente en un 2,0% y un porcentaje mayor de personas que se auto reconocen como indígenas con un 43.4%. Hoy, 30 años después, no cuenta con entidades territoriales de nivel local en el 93% de su territorio, donde aproximadamente el 87% del territorio es Resguardo Indígena; donde en el Trapecio Amazónico que es el 7% de su territorio hay dos municipios Leticia, con 16 resguardos indígenas y Puerto Nariño, que tiene el 98% de su jurisdicción como parte del Resguardo Indígena Ticuna, Cocama y Yagua(Chaparro, 2010), finalmente donde sus características socio-económicas y culturales responden a unas dinámicas transfronterizas, entre Brasil y Perú y a una política de conservación forestal.

El profesor Carlos Zarate, en noviembre del año 2015<sup>135</sup> Manifestó que el desconocimiento del territorio, de las necesidades de sus pobladores y de su cultura convierten al Amazonas en un desierto de políticas públicas y sociales. También, el profesor Germán Palacio<sup>136</sup>, dice: La Constitución de 1991 concedió un nuevo estatuto institucional a nuestros otrora conocidos "territorios nacionales" y previó un párrafo transitorio para desarrollar más puntualmente el ordenamiento territorial del país. Esas medidas empataban con los procesos de descentralización de fines de la década de 1980, con cambios políticos en términos de participación y elección popular de alcaldes y gobernadores. Igualmente, concibió un nuevo estatus para los territorios indígenas, peor por alguna razón en especial bastante misteriosa, este párrafo transitorio no ha sido desarrollado hasta ahora por el Congreso, lo cual deja al departamento de Amazonas, al igual que Vaupés y Guainía, en grandes vacíos jurídicos, para la implementación de políticas públicas o para el mínimo funcionamiento como nivel intermedio de gobierno-departamento bajo el régimen departamental establecido por el Código de Régimen departamental, Decreto 1222 de 1986.

El propósito de esta investigación fue realizar un análisis la Política Pública Alimentaria en el departamento del Amazonas dentro del contexto trifronterizo, en el periodo 1991 a 2015, bajo el enfoque metodológico propuesto por Knoepfel, Larrue y Varone (2006), y actualizado por Subirats (2008), según el cual los productos que una política pública genera (Variables por explicar) dependen de tres factores que actúan como variables explicativas: Actores, recursos y reglas institucionales.

Para esta labor, se revisaron los antecedentes y el estado del Arte, en la materia, lo que incluye: el problema alimentario, estudios sobre alimentación en el Amazonas y estudios sobre políticas públicas alimentarias en Amazonas. También se analizaron los Referentes teóricos y conceptuales que apoyaron el trabajo de investigación, entre ellos los conceptos sobre políticas públicas y todo lo que implica su ciclo, su diseño, y análisis; además de la

---

<sup>135</sup> En un congreso de "Ciudad y Territorio", en la Sede Manizales de la Universidad Nacional de Colombia, en noviembre del año 2015, El desconocimiento del territorio, de las necesidades de sus pobladores y de su cultura convierten al Amazonas en un desierto de políticas públicas y sociales.

<sup>136</sup> German Palacio y Carlos Zarate, son profesores de la sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia.

evolución y concepto de seguridad alimentaria y sus implicaciones en política pública. Como este trabajo se hizo abordando las características de un trabajo de caso, con metodologías varias, se empezó por describir el marco espacio temporal en el cual se desarrolló la investigación, mostrando la importancia no solo a nivel nacional de Colombia, sino mundial de la Amazonia y la complejidad al ser un área trifronteriza, siendo territorio y frontera, con gran población indígena y bajo una política ambiental conservacionista/proteccionista, que puede llegar a ser antagónica a otras políticas públicas que se pretenden implementar en la región.

Fue interesante ver y aporta mucho al análisis que entre el año 1991 y 2010, aunque no existía una política alimentaria explícita, se reconocía una incluso desde años antes problemas alimentarios y nutricionales, eventualmente mal interpretados, porque se hacía a la luz de las tablas de crecimiento y desarrollo emitidas por la FDA en estados Unidos o por la información a nivel nacional y no se hacía un análisis bajo un enfoque étnico. Pero se realizaban acciones del estado nacional y local para abordar asuntos productivos, que eventualmente mejoraran las condiciones de vida, incluyendo las nutricionales de la población amazonense, por eso desde los años 60 se estableció una oficina del IDEMA, que llevaba principalmente cereales o importaban cereales y regulaba los precios locales. También, se podría juzgar actualmente que de manera errada en los internados<sup>137</sup> que administraba la iglesia, se les enseñó a los estudiantes técnicas agropecuarias, que son bien recordadas por muchos habitantes, cría de pollos, de ganado y de peces en estanques, desarrollo del cultivo de arroz y de frutales, estos proyectos fueron apoyados y financiados por el DRI, Pronatta y posteriormente por el Sinchi las alcaldías y otras organizaciones. Sumado a lo anterior se consolidó algunas granjas donde se formaban habitantes de la región, entre ellas la granja Caldas y Nazaret.

Posteriormente bajo el Marco de Análisis de Knoepfel et al (2006), actualizado por Subirats en el 2008, se analizó el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional –

---

<sup>137</sup> Digo de manera errada, porque se enseñaban técnicas andinas para la cría y cultivo de productos agropecuarios, y se desconocían los sistemas de producción y técnicas indígenas que han existido por miles de años y mantenido los bosques, aguas y recursos naturales en buen estado de conservación.

PDSAN- Moniya Amena- 2011-2021, donde se pudo concluir que, aunque es un documento decenal, que fue adoptado a través de la ordenanza #026 de 201, suscrita por la Asamblea departamental, y los integrantes y funciones de la Comisión Temática de SAN, fueron aprobadas a través del Decreto 101 de 2013, suscrito por el gobernador del Amazonas Carlos Rodríguez. Este PDSAN, cumplió con los lineamientos para su diseño, incluidos en el Conpes 113 de 2018 – Política Nacional, pero, aunque es un documento bien escrito tiene un bajo nivel de cumplimiento de implementación o un alto déficit de implementación.

El PDSAN-Amazonas, tiene un objetivo explícito que es el mismo del Conpes 113 “Garantizar que toda la población amazonense disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad” (PDSAN-Amazonas 2011, DNP, 2008-Conpes). Pero este objetivo no incluye el aprovechamiento biológico en la definición.

Los objetivos específicos siguen a los presentados en el Conpes 113, pero un aspecto importante que no se incluye es el relacionado con “Los precios de los alimentos al consumidor”, lo cual es fundamental en el acceso a los alimentos. En el Amazonas, no hay control de precios y medidas.

Con relación a la coherencia en las políticas Públicas, que se refiere a la teoría causal que estructura una política, o a la coherencia interna, el contenido del PDSAN –Amazonas, tiene un alto grado de coherencia frente a la política nacional y dentro de su estructura, se presentan objetivos, líneas estratégicas, líneas de acción y metas decenales.

Un aspecto valioso y que se incluye en el PDSAN, el fortalecimiento del abastecimiento local de alimentos para autoconsumo, lo cual se refuerza con el hecho de que la población del departamento, depende en gran medida del abastecimiento de productos provenientes de Brasil (azúcar, harina, aceite, leche, arroz) y de Perú (tomate, papa, frijol, cebolla, lenteja y productos agrícolas), según informe del ICA “*las importaciones del año 2011 con corte al mes de abril en donde el 56,9% de las importaciones son por este concepto. La mayoría de las importaciones se realizan desde Perú, Brasil y Estados Unidos*”

Otro aspecto trascendental, dentro del eje de aprovechamiento biológico, es “Mejorar el acceso y localidad en los servicios en salud, saneamiento básico, agua potable y energía, que permitan una mejor utilización y aprovechamiento biológico de los alimentos” el Amazonas planteó “Aumentar la cobertura y calidad de saneamiento básico y energía, adecuada articulación de la medicina tradicional y occidental”, cabe recordar que el 60% de la población no tiene acceso a agua potable.

Finalmente, en el tema de la Institucionalidad, el Conpes 113 enuncia: “Articular los diferentes programas, proyectos y acciones inter e intra sectoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y de la promoción social, para lograr un mayor impacto de la política en la población, en especial sobre la más vulnerable y en mayor riesgo y desarrollar y fortalecer la institucionalidad para la seguridad alimentaria y nutricional en los diferentes niveles de gobierno” al revisar el plan y su implementación podemos decir que es importante el fortalecimiento institucional, la articulación y coordinación de programas y proyectos interinstitucionales, y tener un dialogo directo con las ONG, que están ejecutando proyectos de seguridad o soberanía alimentaria en el departamento y que han tenido excelentes resultados, como por ejemplo con la Fundación FUCAI, caminos de identidad quienes a través de aulas vivas están empoderando a las comunidades en la región trifronteriza en el rescate de cultivos y de sus sistemas tradicionales de cultivo y alimentación, enriqueciéndolos con nociones de necesidades y balance nutricional.

Podríamos decir, cabe la pregunta, si hay un documento bien escrito, coherente, y no se ejecutó como se debía, ¿la culpa es de los actores?

Las políticas públicas se concretan y materializan por los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados, por lo cual para el presente análisis se precisaron cuatro tipos de actores, los actores político-administrativos (gobernador, secretarios salud, agricultura, planeación; representantes de diferentes instituciones de carácter nacional, ICBF, SENA; Universidades, Institutos-Sinchi) donde se incluyen el o los actores responsables de la formulación de la política o plan y de las líneas estratégicas, de acción y metas decenales, los actores beneficiarios(población vulnerable, no está clara o bien definida, pareciera la población del departamento, en general estudiantes y los beneficiados por familias en acción, madres gestantes y lactantes, beneficiarios de los CDI), los actores objetivos (dueños de los recursos muchas veces afectados por inseguridad alimentaria)y los terciarios (no tiene relación directa, pero se ven beneficiados

positiva o negativamente-empresas que contratan el abastecimiento de la alimentación escolar). Siendo una política de corte vertical, que parte del nivel nacional, igualmente esto se evidenció en la formulación del Plan departamental-PDSAN-Amazonas.

## **Conclusiones.**

El departamento del Amazonas, empezó una labor de asesoría técnica desde el año 2008, por parte del ICBF y con apoyo de la UNICEF, cumplió con la elaboración de un Plan Departamental de Seguridad Alimentaria 2011-2021, pero este parece responder más a las demandas del ICBF y de las instituciones al Nivel nacional e nivel internacional como es el caso de la FAO, OMS y por lo tanto se convirtió en un acto administrativo, que lamentablemente no alcanzó el desarrollo esperado, porque no existe una apropiación de los temas por parte de las instituciones y sus representantes. Para nuestro caso de estudio, el PDSAN -Amazonas se ha dado de forma vertical (Top down) (Roth, 2014)(Subirats, Knoepfel, & Varone, 2008), con un esquema tradicional donde es el estado a través de sus funcionarios quienes aportan las iniciativas, y los grupos afectados por la política aunque son tenidos en cuenta para el análisis inicial, desaparecen al momento de la formulación y por lo tanto no se entienden y descifran los problemas reales de las comunidades, lo que se observa en las siguientes fases de las políticas: implementación, seguimiento y evaluación (Subirats, Knoepfel, & Varone, 2008). La participación de las comunidades indígenas y otras poblaciones, grupos de interés es escasa en la construcción de los planes y políticas, por lo cual es fundamental que los principios que orientan las políticas sean visibles con una ideología y argumentos que deberían ser acogidos por la mayoría, ya que, en muchos, solo se busca cumplir con una exigencia sin que se realice un análisis a profundidad con el aporte de las comunidades en la solución de sus propios problemas (Roth, 2014).

El PDSAN, trató de generar una articulación al menos teórica, entre las instituciones integrantes de la Comisión Temática, pero al final no se contó con una articulación con otras políticas planteadas para los mismos grupos de población, por lo que hay traslape en los beneficiarios de las políticas e incluso acciones en contravía que dificultan la obtención de logros y cambios en los problemas presentados (DNP, 2008), un ejemplo es

que la población reconoce como política alimentaria al programa Familias en Acción<sup>138</sup>, cuyo propósito puede ser similar, pero no es la política alimentaria.

Existe una gran disparidad y muchas veces se pensaría en desconocimiento de la temática de SAN por parte de los formuladores, ya que hay conceptos que se sobreponen y se proponen en los planes como una retórica elegante en especial en relación con los conceptos y lo que implican seguridad, soberanía y autonomía alimentaria.

Gran parte de los resultados de cumplimiento al PDSAN, corresponden a acciones misionales de las instituciones participantes, principalmente en los ejes de disponibilidad y calidad e inocuidad, mientras que en los otros ejes hay mayor participación de programas y proyectos, sin embargo, esta situación limita y condiciona los logros de la política y los planes.

El PDSAN, fue adoptado a través de una ordenanza, lo cual podría significar que existió suficientes espacios de discusión antes de su aprobación, pero este no es el caso, ya que simplemente se socializó con algunas comunidades indígenas y se pasó a la asamblea, lo cual afortunadamente fue corregido para el ajuste y diseño de la nueva política ya que se trabajó con las comunidades directamente para definir el estado de la soberanía alimentaria y acordar con ellos sus necesidades de actuación.

Una de las dificultades en la construcción de las políticas y planes, es que, en cada nuevo periodo de gobierno, cambian los funcionarios públicos y cambian las prioridades que usualmente no son las existentes, a lo que se suma que la asignación de recursos es posterior debido al trámite de los planes de desarrollo o los planes de ordenamiento territorial. Además, los gobiernos departamentales enfrentan dificultades presupuestales en lo concerniente al personal requerido para cumplir las funciones de la entidad y se pierde capacidad técnica. La contratación en la modalidad de prestación de servicios

---

<sup>138</sup> El programa Familias en Acción busca que las familias cuenten con ingreso económico adicional, que les permita brindar una alimentación adecuada a los niños y que facilite el ingreso al sistema educativo.

desemboca en una alta rotación de personal en las entidades, lo que es percibido como un obstáculo importante en la trazabilidad de los procesos (DNP, 2015).

A partir de estos hallazgos en el Análisis del PDSAN, quise identificar los factores limitantes para el éxito o fracaso de la Política de seguridad alimentaria en el Amazonas, esta labor se adelantó a través del método Delphi, fue una investigación en dos etapas, en una primera se seleccionaron 25 personas, entre académicos, funcionarios del nivel profesional y técnico de entidades e instituciones, Funcionarios de ONG's encargadas cuya misión es formular, ejecutar evaluar políticas alimentarias o proyectos que tenían dentro de sus objetivos mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones amazónicas. Se les hizo la siguiente solicitud: Desde su experiencia, por favor me podría decir tres factores limitantes o barreras que ha encontrado para implementar una política de seguridad alimentaria. 19 personas respondieron a mi solicitud reunión 30 ideas de factores limitantes, estos se organizaron y agruparon en 10 limitantes. En una segunda etapa, volví a preguntar a los expertos seleccionados para que por favor calificaran los limitantes dentro de una escala de 1 a 3 donde 1, es poco importante, 2 medianamente importante y 3 muy importante. El primer factor limitante sería la corrupción administrativa, pero de manera importante estos factores radican en los actores, ya que, son múltiples en la amazonia, los intereses son diferentes incluso entre hombres y mujeres de una familia, comunidad, hay actores del nivel nacional, regional, local.

Finalmente y en el cumplimiento de los objetivos del proyecto de investigación, se realizó un análisis crítico del discurso para definir La importancia del debate entre la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria, en el pudimos ver la evolución de los conceptos y su utilización, por parte de los actores y su inclusión en las políticas públicas, el término más empleado es el de seguridad, es el concepto oficialista y hegemónico; los movimientos sociales han venido consolidando el término de soberanía y mirando su inclusión en las políticas públicas y algunos pueblos o comunidades indígenas han incluido en sus planes de vida el término autonomía alimentaria, haciendo referencia a la necesidad de gobernanza de sus organizaciones para la toma de decisiones y asuntos alimentarios, productivos y sociales.

El departamento del Amazonas aún está a la espera de la constitución de sujetos políticos organizados y cualificados que desafíen, a través de su voluntad colectiva, las relaciones seculares de dominación política.

## Recomendaciones

El análisis y conocimiento de las acciones del Estado y la formulación de las políticas alimentarias buscando disminuir la inseguridad alimentaria de la población departamental, me permitió leer documentos y comentar y proponer ideas para el nuevo diseño de la Política Pública de Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Amazonas (2019-2029). Considero que se debe hacer un documento con enfoque étnico y territorial, además de incluir las perspectivas seguridad y soberanía alimentaria, porque la situación de la población rural es diferente a la población urbana del departamento, además de que se deben incluir aspectos planteados en el Acuerdo de paz, como por la reforma rural integral. Ya que la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional también debe incluir el mejoramiento de la calidad de la población rural.

*(...)Leticia, 23 de julio de 2021 A primeras horas de la mañana de hoy, la Secretaria de Salud Departamental, en cabeza del Dr. Edgar Mauricio Barbosa, y el equipo de profesionales de la Dimensión de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrita a esta secretaria, participaron ante la Comisión Primera de la Honorable Asamblea Departamental del Amazonas, conformada por los diputados, el presidente Oscar Enrique Sánchez Guerrero, el Ponente Gildardo Alvear, y el Dr. Erick Peláez, en el segundo debate para defensa del Proyecto de Ordenanza 033 por el cual se adopta La Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional para el departamento de Amazonas 2021-2031.*

*Lo anterior es resultado del trabajo articulado de todos los miembros del Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional en cabeza de la Administración "Progresando con Equidad" y la Secretaría de Salud Departamental.*

*El secretario de salud departamental Dr. Barbosa, manifestó "esto hace parte de un proceso que involucra a varios sectores y que, gracias al trabajo constante y persistente, liderado desde el Ente Salud Territorial, vienen avanzando positivamente, con el objetivo de garantizar los derechos nutricionales en especial a la población infantil del departamento" #ReactivaciónResponsable #ProgresandoConEquidad*

También es importante que las diferentes políticas públicas departamentales se articulen para incrementar los resultados y disminuir los esfuerzos personales e institucionales, este es un aspecto esperable al estar la comisión temática de seguridad alimentaria dentro de la labor del Consejo de Política social.

---

Es importante sistematizar los procesos de seguimiento y evaluación del PDSAN- Amazonas 2011-2021, ya que puede ser ilustrativo para el nuevo documento de política y también para el diseño, formulación e implementación de otras políticas.

En el momento están surgiendo términos como justicia, democracia, gobernabilidad alimentaria, los cuales, sumados a los ya existentes de seguridad, soberanía y autonomía, debería mejorar las perspectivas de las políticas alimentarias para las diferentes comunidades, sobre todo, ya que partir de la pandemia se visualizó la importancia de la producción y valorización local de alimentos, así como su consumo. Por eso es muy valiosa la iniciativa de la secretaria de agricultura del Amazonas en promover la feria EXPOAMAZONAS “De la chagra a su mesa”, donde los productores amazónicos, ofertan sus productos agrícolas, alimentos y artesanías.



## A. Anexo: Ejes de la Política PSAN, sus líneas de acción y las dimensiones del derecho a la alimentación.

Eje	Líneas de acción	Dimensión del Derecho	Componentes de la Dimensión
<b>Disponibilidad</b>	Fortalecimiento de la producción regional de alimentos y de la economía local	<b>Disponibilidad</b>	Suficiencia Nutricional
	Protección de los Recursos Hídricos		Sostenibilidad de las practicas alimentarias
	Promoción de la Integración regional		Suficiencia nutricional
	Consolidación del abastecimiento local		Suficiencia nutricional
	Provisión de alimentos nutritivos, seguros e inocuos		Inocuidad alimentaria
<b>Acceso</b>	Abastecimiento de alimentos a precio justo	<b>Accesibilidad</b>	Accesibilidad económica
	Cubrimiento de servicios públicos domiciliarios		Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de alimentos.
	Apoyo alimentario a poblaciones en condición de vulnerabilidad alimentaria y nutricional		Accesibilidad física y geográfica
	Promoción de alternativas de generación de ingresos que mejoren la capacidad adquisitiva de las familias.		Accesibilidad económica
	Promoción de procesos productivos para el autoconsumo de alimentos de calidad e inocuidad a nivel urbano y rural.		Accesibilidad física y geográfica
	Promoción de prácticas de agricultura urbana		Accesibilidad física y geográfica
<b>Prácticas de alimentación y modos de vida saludables</b>	Promoción, protección y defensa de la lactancia materna y de la alimentación infantil saludable	<b>Adecuada utilización biológica</b>	Educación Nutricional
	Promoción y protección de la alimentación saludable y la actividad física		Educación Nutricional
	Protección y promoción de los derechos del consumidor		Inocuidad en el consumo alimentario
	Reconocimiento, protección y promoción del patrimonio cultural inmaterial	<b>Disponibilidad</b>	Aceptabilidad cultural

	vinculado a la producción y el consumo de alimentos.		
Nutrición y entornos saludabl	Promoción de entornos saludables	<b>Adecuada utilización biológica</b>	Disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica de alimentos.
	Prevención, detección, manejo y control de alteraciones nutricionales, según ciclo vital		

Fuente: Elaboración basada en la PSAN, pendiente de ajustes en el curso de la investigaciones

## **B. Anexo: Planes de entrevistas**

### **Plan de entrevista 1. semiestructurada con líderes, actores institucionales, políticos y expertos.**

#### **Llevar a la entrevista:**

- Carta de presentación de la Universidad.
- Carta de consentimiento informado
- Plan de Entrevista
- Block y esfero para tomar notas
- Grabadora, pilas y cable
- Guía preguntas para la entrevista
- Matriz con la información de los indicadores
- Hoja con la información del Índice

#### **Introducción.**

Presentación, exponer el título, objetivo general y específicos del proyecto de investigación.

#### **Título:**

Análisis de la política pública alimentaria en el departamento del Amazonas, dentro del contexto trifronterizo, en el periodo 1991 – 2015.

#### **OBJETIVO GENERAL:**

Analizar la política pública alimentaria en el departamento del Amazonas, dentro del contexto trifronterizo, en el periodo 1991 – 2015.

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

1. Identificar los diferentes actores sociales, agentes económicos e instituciones, y sus interacciones con las políticas alimentarias en el departamento de Amazonas y su contexto trifronterizo en el periodo 1991-2015.

2. Identificar y caracterizar cada una de las etapas y los productos del ciclo de la política pública alimentaria en el departamento de Amazonas entre los años 1991-2015.
3. Identificar el discurso sobre el asunto alimentario construido o adaptado por los diferentes actores sociales agentes económicos e instituciones y contrastarlo con los conceptos de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria en el periodo 1991-2015

## Plan de entrevista 2 para habitantes del Amazonas.

### ANALISIS DE LA POLITICA ALIMENTARIA EN EL AMAZONAS.

Partimos de concepto de seguridad alimentaria que maneja la FAO (1996, 2001) y el CONPES 113 de 2008 y el PDSAN (2011)... "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos saludables y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a sus alimentos a fin de llevar una vida activa y sana".

1. ¿Dónde nació usted? \_\_\_\_\_
2. ¿Cuánto hace que vive en Leticia? \_\_\_\_\_
3. ¿Por qué vive en Leticia? \_\_\_\_\_
4. ¿Usted cree que las familias que viven en Leticia tienen suficiente y adecuada comida?                    ¿O                    tienen                    seguridad                    alimentaria?  
\_\_\_\_\_
5. Que alimentos compra o consigue usted o su familia en:  
Leticia:  
Tabatinga:  
Perú:
6. ¿Qué alimentos compra en la plaza y cuales en el supermercado?  
Plaza:  
Supermercado:
7. Usted conoce alguna política o programa del gobierno sobre seguridad alimentaria. ¿Cuál?, Que institución la promueve?
8. Usted es beneficiario de algún programa de subsidios o apoyo alimentario del gobierno u otra institución, ¿Cuál?
9. ¿Los subsidios y apoyo alimentarios son buenos o malos, Por qué?
10. ¿De qué depende la seguridad alimentaria de su familia y de las familias de Leticia?

## Bibliografía

Acosta, L.E 1999. La Dimensión Socioeconómica de los Sistemas de Producción en la Etnia Ticuna / Resguardo de Puerto Nariño / Trapecio Amazónico. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - Sinchi. Maestría en Desarrollo Sostenible en Sistemas Agrarios. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana. CIPAV, IMCA. Leticia. 160 p.

Acosta, L.E; Salazar C.A; Anzola, N.R; Fajardo, G; Arias, C & Torres,C. 1997. La estructura y dinámica social, cultural y económica del área PAT. En: Zonificación Ambiental para el Plan Modelo Colombo-brasilero (Eje Apaporis-Tabatinga: PAT). Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Pág. 265-364.

Acción contra el Hambre: Geopolítica del Hambre. Hambre: ¿Quién es el responsable? Informe 2003-2004. Madrid, Icaria, 2004. 279 p.

Agnew, J. A. 2005. "Hegemony: The new shape of global power". Temple University Press.

Aguiar, J. Tabela de composição de alimentos da Amazônia. Em: Revista Acta Amazônica, 1996, v. 26, n.1/2, p. 121-126.

Álvarez, L, Pérez, E. Goetz J, Peña, C. 2014. Método de evaluación de programas nutricionales de gran escala en América Latina: una revisión integrativa. Nutr. Hosp. 143.

Álvarez, U. M. & González, Z. L. (2002). "Prácticas alimentarias en las familias del área rural de Medellín - Colombia". ALAN [Colombia], 52(1), pp. 55-62.

Andrée P, Cobb M, Moussa L, Norgang E. 2011. Building unlikely alliances around food sovereignty in Canada. Studies in Political Economy; 88:133-59.

Asociación Campesina de Antioquia. (2006). La Soberanía Alimentaria y la voracidad del capital. Agencia Prensa Rural. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article119>.

Asociación de Científicos Alemanes. La Amenaza Mundial del Hambre. Madrid 1969 Alianza Editorial 185 pp.

Arthur PK. 2012. Food security and sovereignty in Africa: issues, policy challenges and opportunities. Harare: African Capacity Building Foundation. (ACBF Occasional Papers, 17).

Banco Mundial, 2004. Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Banco de la República. 2000. Una mirada a la situación económica y política del departamento del Amazonas 1993 – 1999. Leticia.

Mora de Jaramillo, Y. (2012). Alimentación y cultura en el Amazonas. Biblioteca básica de Cocinas Tradicionales de Colombia. Ministerio de Cultura. Bogotá. 236 p.

Eisenhardt, K. 1989. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review* VOL. 14, NO. 4 | Articles. Published Online: 1 Oct 1989 <https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308385>

Babu SC, Rhoe V. 2002. Agroforestry systems for food and nutrition security – potentials, pathways and policy research needs. *Journal of Crop Production*; 6:177-92.

Bejarano, M.; Fuchs, V.; Fernández, N. & Amancio, O. et al. (2009). “Impacto del acompañamiento familiar sobre la ingestión de alimentos y el estado depresivo de pacientes con cáncer cervicouterino hospitalizadas”. *Revista Nutrición Hospitalaria*, 24, pp. 182-186.

Bejarano - Roncancio, J. 2009. Contexto Alimentario y Nutricional. Un. Colombia, Ed. Fundamentos de contratación pública para proyectos de seguridad alimentaria. Pág. 11-45. Bogotá repositorio Institucional.

Bellows AC, Hamm MW. 2003. International effects on and inspiration for community food security policies and practices in the USA. *Crit Public Health*; 13:107-23.

Bernal C., F. 1998. “Poder y crisis institucional en el campo colombiano” En: *Misión rural*, N° 6.

Betancourt García, M. 2007. “Polémica: La seguridad alimentaria y nutricional elementos para la construcción de una política pública para Bogotá” En: *Revista De Los Estudiantes De La Facultad De Ciencias Políticas y Administrativas De La Esap*. Vol. 08, pp.98 - 141.

Beuchelt TD, Virchow D. 2012. Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agric Human Values*; 29:259-73.

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola, & Pasquino, Gianfranco. (Eds.). 1997 “Diccionario de política (Vols. I)”. México. Siglo XXI editores.

Booker, H.S. (1949). Income tax and family allowances in Britain. Report of the Royal Commission en Population. Pp. 241 – 247. London.

Bourdieu, P. (1998). *La Distinción*. Madrid: Taurus.

Börzel, T. 1998. “Organizing Babylon -on the different conceptions of policy networks” En: *Public Administration*, Vol: 76, pp. 253-273

Bourges, H, Bengoa, J, y ODonell, M. (Sin fecha). *Historias de la Nutrición en América latina*. Recuperado [www. Sochinut.cl.pdf](http://www.sochinut.cl/pdf/Hist_nat-SLAN.Pdf). Hist nat-SLAN. Pdf.

Bravo, A.; Cass, Y. & Tranter, D. (2008). “Good food in family day care: Improving nutrition and food safety in family day care”. *Nutrition & Dietetics*, 65, pp. 47-55, [Dietitians Association of Australia].

Brooks J, Matthews A. 2013. Agricultural trade and food security: choosing between trade and non-trade policy instruments. [http://www.ictsdsymposium.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/31\\_Brooks-Matthews-Trade-Policy-and-Food-Security.pdf](http://www.ictsdsymposium.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/31_Brooks-Matthews-Trade-Policy-and-Food-Security.pdf) (accedido el 12/Ago/2013).

Bu Wong, A et al. 2008. Efectos de las políticas económicas en la disponibilidad alimentaria. *Cuba Investigación económica*. (2) 1-28.

Burlandy L. 2009. Construction of the food and nutrition security policy in Brazil: strategies and challenges in the promotion of intersectorality at the federal government level. *Ciênc Saúde Coletiva*; 14:851-60.

Burmeister LL, Choi Y-J. 2012. Food sovereignty movement activism in South Korea: national policy impacts? *Agric Human Values*; 29:247-58.

Caraher M, Coveney J. 2004. Public health nutrition and food policy. *Public Health Nutr.*; 7:591-8.

Carrasco H, Tejada S. 2008. Soberanía alimentaria: la libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación. Lima: Soluciones Prácticas.

Casilda, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín económico de ICE* No 2803, 26 de abril al 2 de mayo de 2004, p. 19. 352

Cavalcanti, p. 2007. *Sistematicando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Campinas Brasil, teses doctoral.

CEPAL. 2004. Panorama Social de América Latina. Organización de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (1999). América Latina: Proyecciones de Población Urbana y Rural 1970-2025, *Boletín Demográfico* N°63, Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4136/413635245002>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998); *Juventud rural en Brasil y México, reduciendo la invisibilidad*.

CEPAL, (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Encontrado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/49355/2012-96-Poblacion-WEB.pdf>

Chaparro Africano, O. L. (2009). *Gobernanza desde lo regional y lo local*. En *Ecología política de la Amazonía: Las profusas y difusas redes de la gobernanza* (Germán Palacio Castañeda, p. 541).

Chaparro, O.L. 2010. *Distribución, Acceso y uso de las tierras en el departamento del Amazonas*. En: *Ecología política de la Amazonia: las profusas y difusas redes de la gobernanza*, de Germán Palacio Castañeda (Ed.). Bogotá: ILSA, Ecofondo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia, 541 pp.

CIC. 2009. *Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el departamento del Cauca*. Colombia.

CMSA, Región Loreto, 2012. *Estrategia de Seguridad Alimentaria de la Región de Loreto*. ERSA. 2012-2022. Region Loreto. Perú.

Cook JT. 2002. Clinical implications of household food security: definitions, monitoring, and policy. *Nutr Clin Care*; 5:152-67.

Cook J. 2013. Addressing the “slow violence” of food insecurity. In: Scherrer C, Saha D, editores. *The food crisis. Implications for labor*. München: ICDD Rainer Hampp Verlag. p. 1-28.

CONPES. 2008. “Documento CONPES Social. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional”. Bogotá.

Coveney J. 2003. Why food policy is critical to public health. *Crit Public Health*; 13:99-105.

Cuervo J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Cuervo J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En: Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. (2005). Censo General 2005. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

Defensoría del pueblo. 2011. "Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los derechos humanos". Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Domínguez, Camilo. 1985. Amazonia Colombiana, "Visión general". Biblioteca Banco de la República.

Dominguez, C. 1999. Departamento del Amazonas: El Hombre y su Medio. Gobernación del Amazonas. Secretaría de Educación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Guhl, E. 1991. Las Fronteras entre Brasil, Colombia, Ecuador y Perú en la Alta Cuenca Amazónica como protección u obstáculo para la explotación de riquezas naturales y de la colonización. En: Escritos Geográficos "Las Fronteras Políticas y los Límites Naturales". Fondo FEN Colombia. Pág. 145 – 162.

DNP. 2010. "Política pública hoy". Vol. 8, pp. 1-13. Bogotá: DNP.

Chapetón, M. (2011). Lo tradicional en lo urbano: La alimentación de familias y niños menores de dos años de etnia Uitoto y Bora (Leticia, Amazonas). Tesis de Maestría en Estudios Amazónicos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Chaves, s y Pacheco, L. 2007. Avaliacao de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de evaluation of public policies for food security and hunger control in Brazil. Cdaernos de Saude publica, 1029-1040.

Creswell, j. 2003. Research Desing (2 edición. Nebraska University. Thousand Oaks. SAGE publications.

De Souza, M, Goncalvez de Assis, S. Ramos de Souza, E. 2005. Evaluación por triangulación de Métodos, abordaje de programas sociales. Buenos Aires.

Díaz, M. 2000. La evaluación de programas sociales: Fundamentos y enfoques teóricos. Revista de Investigación Educativa, pág. 289-317.

Díaz, M. C. & Gómez, B. C. (2001). "Del consumo alimentario a la Sociología de la alimentación". Revista Distribución y Consumo, noviembre/diciembre, pp. 5-21.

De Castro, Josué. 1972. Geopolítica del Hambre. Tomo I y II. Madrid Ed. Guadarrama. 443pp.

DNP, 1996. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bogotá, DNP.

Drèze, J. & Sen, A. (1989). "Hunger in the Modern World". Hunger and public action. Clarendon Press, Oxford.

Dupraz CL, Postolle A. 2013. Food sovereignty and agricultural trade policy commitments: how much leeway do West African nations have? *Food Policy*; 38:115-25.

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia de 2010 (Ensin). Ministerio de salud Nacional.

Escribano, S. 2010. Situación y perspectivas de la soberanía alimentaria: una revisión bibliográfica. Centro de Estudios Rurales y de la Agricultura Internacional.

Estupiñan, Z. 2012. La formulación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y Nutricional en Colombia: Una mirada desde 1975 hasta el año 2011. Bogotá.

ERSA, Región Cusco, 2012. Recuperado de: <http://bvsde.ops-oms.org/> .

FAO, 1996. Directrices Relativas a los sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV): Antecedentes y principios. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. <http://www.fao.org/docrep/meeting/W8500S.htm>.

FAO. 2000. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Roma. Italia.

FAO. 2001. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Roma. Italia.

FAO. 2002. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Roma. Italia.

FAO. 2003. El Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Roma. Italia.

FAO. 2003b. Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos. Dirección de estadística. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Roma. Italia.

FAO. 2004. Tendencias y Desafíos de la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

FAO, FIDA y PMA. 2013. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Roma, FAO.

FAO. 2009. “Declaración de la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria”.

FAO. (2000). ONU. La alimentación y la agricultura en el mundo. Enseñanzas de los cincuenta últimos años. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/x4400s00.HTM>. Consultado el 20 de agosto de 2011

Flores M, Khwaja Y, White P. 2005. Food security in protracted crises: building more effective policy frameworks. *Disasters*; 29 Suppl 1:S25-51.

Friendly A. 2008. Towards food security policy for Canada's Social Housing Sector. [place unknown]: Canadian Policy Research Networks.

Gainette – Painette - Prates, Luís Enrique; Soare-da-Costa, Fernanda; Garcia-Torres, Ana Lúcia. Atrofia nutricional e nanismo nutricional em escolares de Tabatinga, Amazonas, Brasil. En:

Entramado. Enero - junio, 2015 vol. 11, no. 1, p. 288-00,  
<http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2015v11n1.21120>.

Gerwin M, editor. 2011. Food and democracy: introduction to food sovereignty. Kraków: Polish Green Network.

Giddens, A. (1999). "Globalización". En: Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. México: Taurus.

Global Health Watch. Global Health Watch – 3. <http://www.ghwatch.org/ghw3>.  
Gobernación de Amazonas, 2011. Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021 "Moniya Amena" – Árbol de la Abundancia. Pag. 81.

Gobernación de Amazonas. 2011. Plan Departamental de Seguridad Alimentaria Y Nutricional 2011-2021. "Moniya Amena"-Arbol de la Abundancia. [www.amazonas.gov.co](http://www.amazonas.gov.co)

Gobernación de Amazonas. 2011. Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Departamento de Amazonas -2019-. [www.amazonas.gov.co](http://www.amazonas.gov.co)

Gordillo, G. 2004. Seguridad Alimentaria Y Agricultura Familiar. En: Revista de la CEPAL. #83. Agosto.

Gordillo, G. 2012. Una política alimentaria para tiempos de crisis. El trimestre económico, 483-526.

Gross R, Schoeneberger H, Pfeifer H, HansJoachim A. Preuss: 2013. the four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. [http://www.nfpcsp.org/agridrupal/sites/default/files/Four\\_Dimension\\_of\\_FS.pdf](http://www.nfpcsp.org/agridrupal/sites/default/files/Four_Dimension_of_FS.pdf) (accedido el 12/ Jan/2013).

Guba, E. y Lincoln, Y. 1989. Fourth Generation Evaluation. Newbury Park. SAGE Publicaciones.

Guber, Rosana. (2001). "La etnografía. Método, campo y reflexibilidad". En: enciclopedia Latinoamericana de sociocultural y comunicación. Grupo editorial norma

Fernández-Wulff P. 2013. International trade and food security: can agrobiodiversity reconcile both? United Nations Peace and Progress. 1:18-32.

Habegger, Sabina y Lulia Mancila. (2006). "El poder de la Cartografía Social en las prácticas contrahegemónicas o La Cartografía Social como estrategia para diagnosticar nuestro territorio". [http://areaciega.net/index.php/plain/cartografias/el\\_poder\\_de\\_la\\_cartografia\\_social](http://areaciega.net/index.php/plain/cartografias/el_poder_de_la_cartografia_social).

Hassanein N. 2003. Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation. J Rural Stud; 19:77-86.

Hansen-Kuhn K. 2011. Making U.S. trade policy serve global food security goals. Sustainable Development Law & Policy. 11:9-38.

Hefny MA. 2012. Changing behavior as a policy tool for enhancing food security. Water Policy; 14:106-20.

Hernández-Rubio, José María. 1947. La traducción de la versión francesa del texto Discurso de la servidumbre voluntaria o el contra uno. Madrid: Nueva Época.

Hisschemoller, M., Hoppe, R. 1996. Coping with intractable controversies. The case for problema structuring in policy desing and análisis knowledge and policy, the international journal of knowledge transfer and utilization. Vol. 8/4.

Holt-Giménez E, Patel R. 2009. Rebeliones alimentarias. Crisis y el hambre por la justicia. Barcelona: El Viejo Topo; 2010. 11. McMichael P. A food regime analysis of the 'world food crisis'. *Agric Human Values*.

Instituto Sinchi. 1998. Caquetá. Dinámica de un proceso. Bogotá.

Instituto Sinchi - INADE. 1998. Macrozonificación Ecológica Económica para el Plan Colombo - peruano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del río Putumayo (PPCP). Organización de Estados Americanos (OEA). Lima (Perú).

Instituto Sinchi. 2000. Base de datos – SIG. Leticia.

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. 2005. Estrategia del IFPRI: hacia la seguridad alimentaria y nutricional, investigación sobre políticas alimentarias, fortalecimiento de la capacidad y comunicación, actualización. Washington DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

Izquierdo T., Belkis Florentina, & Morales M., Diana Marcela. 2009. “Enfoque diferencial étnico e intercultural de las políticas públicas de juventud Bogotá” junio 2009. Bogotá.

Jorgensen, S y Holzmann, R. 2003. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*. 73-116

Jayne, Thom and Myers, Bob. 2004. Managing food price instability and risk in low income countries: The problem and emerging policy options. Michigan State University.

Knoepfel, P., (1986). Distributional issue in regulatory policy implementation- the case of air quality control policies, *hants GB: Gower*: 363-379

Knoepfel, P., Hoerber, P., (1990) Objets de l'évaluation: Essai d'identification a l'aide de concept de politiques publiques, in: Horber Papazian, K (ed), *Evaluation des politiques publiques en suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes: 27-46. (Cahier de l'Idheap no 62. Chavannes-pres-Renens: Idheap)-

Knoepfel P, Larrue C, Varone F (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich: Editorial Verlag Rüegger

Knoepfel, P, Larrue, C, Varone, F, Hinojosa, M. 2007. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Revista Ciencia Política* No. 3, enero a junio de 2007, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá

Kopainsky B, Tröger K, Derwisch S, Ulli-Beer S. 2012. Designing sustainable food security policies in Sub-Saharan African countries: how social dynamics over-ride utility evaluations for good and bad. *Systems Research and Behavioral Science*; 29:575-89.

Krause, W. 1963. La Alianza para el progreso. *Journal of interamerican studies*. 67-81.

Krasner, S, (1984). *Approaches to the State. Alternative conceptions and historical dynamics, comparative politics*, 16:2:223-264.

Lang T. 2005. Food control or food democracy? Reengaging nutrition with society and the environment. *Public Health Nutr*; 8:730-7.

Lang T, Barling D, Caraher M. 2009. *Food policy: integrating health, environment and society*. Oxford: Oxford University Press.

Lahoz, C. & De Loma-Ossorio, E. 2007. "El Derecho a una Alimentación Adecuada. Guía para Diagnósticos Rápidos". Instituto de Estudios del Hambre (IEH). Internacional Food Security Network (IFSN), Rio de Janeiro: Action Aid.

Lara Cortés, C. 2001. "Moral del mercado versus seguridad alimentaria: una aproximación desde la ética del bien común". • Versión en línea: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726569X200100020000](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726569X200100020000).

La Vía Campesina. Position of the Vía Campesina on Food Sovereignty. 1996. The right to produce and access to land. Roma: World Food Summit.

La Vía Campesina. 2000. *Food sovereignty and international trade*. Bangalore: Japanada Loka.

Lee R. 2012. The politics of international agri-food policy: discourses of trade-oriented food security and food sovereignty. *Env Polit*; 22:216-34.

Lefebvre, H. 1971. "De lo rural a lo urbano". Barcelona, Península.

Loveland, Christian; Knowles, Marco y Horii, Naoko. 2004. Understanding Vulnerability to food Insecurity Lessons from vulnerable Livelihood profiling. ESA working paper. N° 04-18. Octubre. Agriculture and Development Economics Division, FAO.

Lindblom, Charles. *The Market System*. Yale University, 2000, citado por: CASILDA BÉJAR, Ramón. Op. cit., p. 19.

Naciones Unidas. Declaración del Milenio. 2000. Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General. New York: Naciones Unidas.

Maceira D, Stechina M. 2010. Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Rev Cuba Salud Pública*; 37:44-60.

Machado, A. 2002. "El concepto de estructura agraria" En Absalón Machado (Ed) "De la estructura agraria al sistema agroindustrial" Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Pp 17-57

Machado, A. 2003. "Ensayos sobre seguridad alimentaria". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pp 67 – 85

Maglhaes, R. 2014. Evaluación de políticas e iniciativas públicas de seguridad alimentaria y nutricional: dilemas y perspectivas metodológicas. *Ciencia y salud colectiva* 1339-46.

Mahony G. 2012. Foreign acquisition of agricultural land and food security: a cautionary note on public policy. *Economic Papers*. 33:501-7.

Malleta, H. 2003. *Curso sobre políticas Económicas y seguridad Alimentaria: Una nota sobre los conceptos de Seguridad e inseguridad Alimentaria*. Madrid, España.

Malleta, H & Gómez, R. 2004. *Seguridad Alimentaria conceptos y tendencias*. Biblioteca Virtual Fodepal. Recuperado de: <http://www.Fodepal.es/Bibvirtual/PAP/papsegcon.htm>.

Maluf, R. S. (1998). "Amartya Sen – Inequality Reexamined (Resenha)". *Revista de Economía Política*, 18 and 2(70).

Mantilla, Q. A. & Morales, G. J. (2008). *El derecho a la alimentación en Colombia: situaciones, contextos y vacíos*. Bogotá: Funda expresión y Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Universidad Nacional de Colombia.

Marrero, F. 2004. *Propuesta de Estrategia e instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en Venezuela*.

March, J, j Olsen, j., (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.

Marsden T. 2012. *Towards a real sustainable agri-food security and food policy: beyond the ecological fallacies?* *Polit Q*. 83:139-45.

McMichael P. 2005. *Global development and the corporate food regime*. In: Buttel FH, McMichael P, editores. *New directions in the sociology of global development*. Bingley: Emerald Group Publishing. p. 269-99. (Research in Rural Sociology and Development, volume 11).

McMichael P. 2009. *A food regime genealogy*. *J Peasant Stud*. 36:139-69.

McMichael P, Schneider M. 2011. *Food security politics and the Millennium Development Goals*. *Third World Q* ; 32:119-39.

Mead, M. (1951). *El alimento y la familia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana Alsina.

Mellor, J. W. (1988). "Global Food Balances and Food Security". *World Development*, 16(9).

Menasche, R.; Marques, F. C. & Zanetti, C. (2008). "Autoconsumo e segurança alimentar: a agricultura familiar a partir dos saberes e práticas da alimentação". *Revista Nutrir*, 21, pp. 145-158.

Menezes F. 2001. *Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization*. *Development*; 44:30-3.

Menchú, Teresa & Santizo, Claudia. 2002. *Propuesta de indicadores para la vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional –SAN*. Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Oficina Panamericana de la Salud. OPS.

Mikkonen J, Raphael D. 2010. *Social determinants of health: the Canadian facts*. Toronto: York University School of Health Policy and Management.

Mina Hernández, Y. 2021. *Estado y juventudes, una mirada a la juventud rural del departamento de Arauca y a las acciones del estado para resolver problemas laborales como respuesta a fenómenos migratorios*. Magister en Producción Animal. Universidad Nacional de Colombia.

Minayo, M. y Cruz –Neto, O. 1999. *Triangulación de métodos de evaluación de programas y servicios de salud*. En M. Bronfman y Castro, *salud cambio social y política: perspectivas desde América Latina* Pág. 65-80. Cor de Valle, Edamex.

Molina, H., (2006). *El análisis de las políticas y las políticas públicas*. Tesis (Especialista en Análisis de Políticas Públicas) - Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

Molina, Hilda (2006). El análisis de las políticas y las políticas públicas. Tesis (Especialista en Análisis de Políticas Públicas) - Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

Montagut, X. & Dogliotti, F. (2006). Alimentos globalizados, Soberanía alimentaria y comercio justo. Barcelona: Icaria, Antrazyt.

Montañez, G., Delgado M., (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de geografía, Vol. VII, nº 1-2, p. 120134. Santafé de Bogotá, Colombia: Departamento de Geografía/Universidad Nacional de Colombia.

Montagut X, Dogliotti F. 2008. Alimentos globalizados: soberanía alimentaria y comercio justo. Barcelona: Icaria.

Morand, C., (1991). Less nouveaux instruments d'action de l'etat, Helbing & Lichtenhahn, Bale. Naciones Unidas (2000). Asamblea General. Declaración del milenio. New York. Recuperado desde: <http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/docs/Declaraci%C3%B3n%20del%20Milenio.pdf>

Mora de Jaramillo, Y. (1985). Alimentación y cultura en el Amazonas. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.

Moreno, V. & Galiano, S. (2006). "La comida en familia: algo más que comer juntos". Nutrición Infantil Pediátrica, 64(11), pp. 554-558.

Monteiro, Carlos. A Dimensão da Pobreza, da Desnutrição e da Fome no Brasil. Em: Revista Estudos Avançados, 2003, v. 17, n. 48, p. 7-20. 29. MONTE, C

Moran Alonso, Nerea (2015). Dimensión territorial de los sistemas alimentarios locales. El caso de Madrid. Thesis Doctoral., N. 2016.

Morán Alonso, Nerea, 2016. Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque birregional. En: XVI Congreso Iberoamericano de urbanismo, sociedad y territorio, Nuevos desafíos.

Morton, L. W.; Bitto, E. A.; Oakland, M. J. & Sand, M. (2007). "Accessing food resources: Rural and urban patterns of giving and getting food". Journal Agriculture and Human Values [2008], 25, pp. 107-119.

Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. New York. Recuperado desde: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollosostenible/> Naciones Unidas. 2010. Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria (HLTF). Marco amplio para la acción actualizado. Roma: Naciones Unidas.

Neiman & M. Lattuada (Eds.) "Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio" Buenos Aires, Ed. Ciccus. Pp 71-102

Nirenberg, O. Brawerman, J. y Ruiz V. 2003. Evaluar para la transformación. Buenos Aires. Paidós.

Norato, C.R. 2015. Análisis descriptivo y conceptual de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Bogotá.

Nohlen, D. (Ed.) 2006. "Diccionario de ciencia política" (Vols. I). México, Editorial Porrúa

Nova Scotia Nutrition Council; Atlantic Health Promotion Research Centre. 2004. A national environmental scan of strategies for influencing policy to build food security. Final report. Halifax: Atlantic Health Promotion Research Centre.

Nussbaum, Martha. 2006. *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 487 pp.

PNUD. 2008. "Seguridad alimentaria: preocupación campesina" En: Revista Hechos del Callejón". N° 37. Bogotá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rocha C. 2009. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Development Policy Review*; 27:51-66.

Rufasto, A. 2011. "Los agentes económicos y el circuito económico". Versión en línea: <http://rufasto.tripod.com/pdf/econagents.pdf>

Ruíz, L. A., & Castiblanco, L. C. 2010. "Análisis de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá 2004-2008". En: *Administración y desarrollo*. N° 36, Vol. 52. pp 173-190.

OEA, 1988. *Tratados Multilaterales*. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2005. *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2006. *Informe de políticas no 2. Seguridad alimentaria*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2012. *Informe de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2012. *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. Primer proyecto*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Organización de Naciones Unidas ONU (2019). *Forjando Nuestro Futuro juntos*. Nueva York. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/aboutun/overview/index.html>

OSTROM, Elinor. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 53 y 55, Citado por Knoepfel et. al, *Ibid.* p. 23.

Pautassi, L. 2009. Los difusos vínculos de articulación entre las políticas públicas y los derechos humanos. En: *Vivero, Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre*. Santiago de Chile. LOM Editores pág. 333.

Parikh, K. S. (1992). "Inadequate incomes as the main problem of food insecurity". *Food Security: Issues and options*, 17, 96.

Parsons, Wayne (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México.

Parsons, Wayne. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

Patiño, V. (1984). La alimentación en Colombia y los países vecinos. Cali (Colombia): Programa Editorial Universidad del Valle.

Paulillo L, Almeida L. 2011. Food safety and management of local public policy network: a comparative analysis of the cities of Campinas, Araraquara, and Catanduva. *Gestão & Produção*; 18:853-68.

Paveliuc-Olariu C. 2013. Developing a global food security policy. *Advances in Agriculture & Botany – International Journal of the Bioflux Society*. 5:169-73.

Peña, C., Mazonra, A., Acosta L.E. y Pérez, M. (2009) Seguridad alimentaria en comunidades indígenas del Amazonas ayer y hoy. Bogotá. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).

Pereira, P. (1999). O Conceito de Segurança Alimentar: Debates e controvérsias. Rio de Janeiro (Brasil): Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Textos Cpd. no. 8, junho.

Pérez de Armiño, K.Ñ. (s.f.). Seguridad Alimentaria. [Documento de trabajo].

Pinstrup-Andersen P. 2006. Agricultural research and policy for better health and nutrition in developing countries: a food systems approach. *Agric Econ*; 37:187-98.

Pérez, T. Castiñeiras & Cruz de la paz. 2008. Enfoque metodológico para la evaluación de la seguridad alimentaria a nivel local en Cuba. *Cuba investigación Económica*.

Perú, Ministerio de Salud, Oficina General de Epidemiología. Análisis de la situación de salud del pueblo Shipibo - Konibo". Lima: MINSA/OGE; 2002.

Perú, Instituto Nacional de Estadística e informática. X Censo Nacional de Población y V Vivienda, Perú 2005. [CD-ROM] Lima: INEI; 2005.

Pimbert M. 2009 Towards food sovereignty. *Gatekeeper*; 141:1-20.

Pingali P, Alinovi L, Sutton J. 2005. Food security in complex emergencies: building food systems resilience. Tivoli: European Commission/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Pollan, m. 2006. *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of four Meals*. Penguin Books. New York.

Porto-Gonçalves, Carlos Walter. 2017. Amazonia, Amazonia-Tensiones Territoriales Actuales. Ensayo. NUSO Nº 272 / Noviembre - diciembre 2017. <https://nuso.org/articulo/amazonia-amazonias/>

Prada, G. E.; Herrán, O. F. & Ortiz, R. (2008). "Patrón alimentario y acceso a los alimentos en familias desplazadas en el municipio de Girón, Santander, Colombia". *Revista Panamericana de Salud Pública*, 23(4), pp. 257-263.

Program in Agrarian Studies, Yale University; Journal of Peasant Studies. Conference "Food Sovereignty: a critical dialogue". <http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/>.

Presidencia de la República, 2009. <http://ley135514102009.pdf>.

Reinsel, Robert. 1993. Managing food security in unregulated markets. Westview press.

República de Colombia, 1991. Constitución Política de Colombia.

Restrepo, M. C. (2008). La alimentación en la vida cotidiana del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1776-1990. Centro de Investigaciones, Estudios y Consultoría CIEC. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Rojas López, J.: (2008), "La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina" en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 96, abril. En web <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la>.

Roth A. (2006). Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora; 2006.

Roth, André-Noël. Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. En: Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N° 3, 2007, p. 2.

Sachs, Jeffrey. (2006). El Fin de la Pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo. Buenos Aires: Debate. 506 p

Salcedo, S. y otros. 2005. Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina. FAO. Oficina Regional para América Latina. Santiago de Chile.

Sánchez, Jorge y Neira, Diego. 2015. Análisis y Valoración de la situación de la política de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Universidad de la Salle. Bogotá.

Santacruz. R., J.G. Fronteras amazónicas colombianas y su situación legal en el marco de la legislación nacional y del derecho internacional. En: Amazonia Colombiana Diversidad y Conflicto. COLCIENCIAS, CEGA, CONIA. Pág. 328-353. 1992.

Sarris, A; Piero, C; Adam, P. 2005. The use of existing global commodity markets to manage food import price instability and risk. Paper prepared for the workshop on managing food price instability and risk. Banco Mundial. Washington. Febrero- marzo.

Seed B. 2011. Food security in public health and other government programs in British Columbia, Canada: a policy analysis. London: Centre for Food Policy, School of Community and Health Sciences, City University.

Seed B, Lang T, Caraher M, Ostry A. 2013. Integrating food security into public health and provincial government departments in British Columbia, Canada. Agric Human Values: 30:457-70.

Sen, Amartya. 1981. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. The Quarterly Journal of Economics., 433-464

Sen, Amartya. 1983. Poverty and Famines: An essay on Entitlements and Deprivation. Oxford University Press. Oxford Scholarship Online. Inglaterra.

- Simmel, G. (1986). "Sociología de la comida". El Individuo y la Libertad. Ensayos de crítica de la cultura. Barcelona: Península.
- Stevens C, Greenhill R, Kennan J, Devereux S. 2000. The WTO agreement on agriculture and food security. London: Commonwealth Secretariat.
- Stiglitz, Joseph (2006), Making globalization work. W. W. Norton & Company, Inc. United States of America, 1.
- Subitars, J., (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (tercera reimpresión:1994).
- Subitars, J., et al, (2006). Análisis y gestión de políticas públicas, España: Planeta S.A.
- Subitars, J., Knoepfel, P., Laure, C., Varone, F., (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: editorial Planeta S.A.
- Taren, D. L.; Clark, W.; Chernesky, M. & Quirk, E. (1990). "Weekly Food Servings and Participation in Social Programs among low income families". Journal Public Health Briefs, 80(11).
- Téllez, G. 2016. Análisis de la Política Pública de Reforma Agraria 1991-2010. Tesis doctoral. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Téllez G (2000). Desarrollo Rural con Enfoque Territorial para la Paz en Colombia. Políticas Públicas de Tierras y Desarrollo Rural, un Análisis para los Acuerdos de la Habana. Centro de Pensamiento en Desarrollo Rural – CPDR. Universidad Nacional de Colombia
- Timmer, C.P; Falcon, W; Pearson, S; 1985. Food Policy Analysis. Banco Mundial. The Johns Hopkins University Press. Pag. 323.
- Timmer, Peter, 1997. Food Security Strategies: The Asian experience. Agricultural Policy and Economic Development series. N° 3. FAO.
- Timmer, Peter. 2004, 2000. Agriculture and Economic Development Report. 2005: A better investment climate for everyone. The world bank and Oxford University Press.
- Timmer, Peter. 2004. Food Security and Economic growth: An Asian Perspective. Center for global Development. Working paper. N° 51. December.
- Tomlinson I. 2013. Doubling food production to feed the 9 billion: a critical perspective on a keydiscourse of food security in the UK. J Rural Stud; 29: 81-90.
- Touraine, A. 1987. "Actores sociales y sistemas políticos en América Latina" Santiago, PREALC.
- The world Bank. 2004. World Development Report. 2005: A better investment climate for everyone. The world bank and Oxford University Press.
- UNAD, 2015. Gestión de la Calidad Alimentaria. <http://datateca.unad.edu.co/325689>.
- United Nations. 2008. High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis. Comprehensive framework for action. New York: United Nations.
- Vilas, C. 1997. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo. Desarrollo Económico, 931-952.

- Weingartner, Lioba. 2006, Le concept de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En Assurer la Sécurité Alimentaire et Nutritionnell. Inwent. Alemania. Adaptación Vhcg (2009).
- Weiss, J, (1989) the Powers of problema definition. The cas of government paperwork. Policy sciences.
- Weiss, C. 1995. Nothing as practical as good theory: exploring theory based evaluation for comprehensive community initiatives for children and family. In: New Approaches to Evaluation Community Initiatives.. Page. 61-93. Washington, D.C. Aspen Institute.
- Whyte, William F. (1943). Street corner society, Chicago University of Chicago Press.
- Wiggins, Steve y Sharon Proctor (2001): "How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development", Development Policy Review, 2001, 19 (4).
- Wildavisky, A (1979). Speaking the truth to power: the art and craft of policy análisis. Boston Mass: Little, Brown.
- Wildavsky, Aaron. Speaking the Truth to power: The art and craft of policy analysis. Boston Mass. Litle, Brown, 1979. p. 15.
- Windfuhr M, Jonsén J. 2005. Food sovereignty. Towards democracy in localized food systems. Chippenham: ITDG Publishing.
- Yagüe, B. (2013) Haciendo comestible la ciudad: los indígenas urbanos de Leticia y sus redes desde la soberanía alimentaria. Tesis Maestría, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Zamora, Gerardo. Agenda Pública como instrumento de gestión y construcción del espacio municipal. Aplicación al estado de Guanajuato. En FERNÁNDEZ José et al (Coord.). Las ciencias sociales y las humanidades hoy. México, D.F.: UAM Xochimilco, 2010.